



Brüssel, den 23. November 2020
(OR. en)

13091/20

LIMITE

EF 296
ECOFIN 1067
CCG 48
DRS 35
CODEC 1177
JAI 991
JUSTCIV 127
COMPET 569
EMPL 518
SOC 720

Interinstitutionelle Dossiers:

2010/0207(COD)
2011/0295(COD)
2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0362(COD)
2016/0363(COD)
2016/0364(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)
2020/0066(COD)

BERICHT

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter
Betr.: Fortschrittsbericht des Vorsitzes über die Stärkung der Bankenunion

Fortschrittsbericht des Vorsitzes über die Stärkung der Bankenunion

I. Einleitung

Der Rat hat – im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zum **Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion**, die der Rat am 17. Juni 2016 angenommen hat (Dok. 10460/16, „Fahrplan vom Juni 2016“) – unter deutschem Vorsitz im Hinblick auf die Stärkung der Bankenunion weitergearbeitet und auch die Fortschritte bei der Risikominderung überwacht.

Bei den Beratungen in der **Euro-Gruppe und auf dem Euro-Gipfel** (Sitzung im inklusiven Format) vom Dezember 2019 wurde deutlich, dass an allen Elementen zur weiteren Stärkung der Bankenunion auf einvernehmlicher Basis weitergearbeitet werden muss; als Ziel wurde festgelegt, sich im Juni 2020 wieder mit diesen Fragen zu befassen.

Eingedenk der Tatsache, dass die Bankenunion als Reaktion auf die Finanzkrise geschaffen wurde, sollten bei allen weiteren Arbeiten die zentralen Leitprinzipien der Bankenunion berücksichtigt werden, d. h. den Kreislauf der negativen Rückkoppelungen zwischen Banken und Staaten, die im Zentrum der Krise standen, zu durchbrechen und sicherzustellen, dass der Bankensektor im Euro-Währungsgebiet und in der EU insgesamt sicher und zuverlässig ist und dass die Abwicklung insolvenzgefährdeter Banken nicht zulasten des Steuerzahlers geht und möglichst geringe Auswirkungen auf die Realwirtschaft hat, während zugleich die Finanzstabilität auf EU- Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten zu gewährleisten ist.

Im Juni 2020, mitten in der COVID-19-Pandemie, erkannte die Euro-Gruppe in ihrer Sitzung im inklusiven Format an, dass die Schaffung der Bankenunion erheblich dazu beigetragen hat, den Bankensektor widerstandsfähiger zu machen, und war sich darin einig, dass es durch die Krise noch wichtiger geworden ist, die Bankenunion zu vollenden. Sie ersuchte ihre Stellvertreter, die Arbeit an der **weiteren Stärkung der Bankenunion auf ganzheitliche Weise** möglichst bald wieder aufzunehmen.

Entsprechend diesem ganzheitlichen Ansatz erstellte der deutsche Vorsitz das Arbeitsprogramm der **Ad-hoc-Gruppe „Stärkung der Bankenunion“** („Ad-hoc-Gruppe“, Dok. 5006/16); diese Ad-hoc-Gruppe erörterte auf fachlicher Ebene in **vier informellen Sitzungen unter deutschem Vorsitz** die Elemente, die für die Stärkung der Bankenunion als wesentlich erachtet werden, nämlich:

- Maßnahmen zur Verbesserung des Krisenmanagements,
- eine stärkere Integration des Bankensektors in der EU und die Frage des Gleichgewichts zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland,
- die regulatorische Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten und
- fachliche Beratungen über Konzeptionsmerkmale einer europäischen Einlagenversicherung (EDIS) auf der Grundlage des sogenannten Hybridmodells.

Mit diesen Beratungen wurde den Ergebnisse der politischen Verhandlungen über die weitere Stärkung der Bankenunion nicht vorgegriffen.

Das Arbeitsprogramm der Ad-hoc-Gruppe wurde eng mit den Arbeitsprogrammen der hochrangigen Arbeitsgruppe „EDIS“ („hochrangige Arbeitsgruppe“) und der Expertengruppe für Bankenwesen, Zahlungsverkehr und Versicherungswesen der Kommission („Expertengruppe“) abgestimmt.

In diesem Fortschrittsbericht wird der Sachstand zusammengefasst, so wie er sich aus den Beratungen in den vier oben erwähnten Sitzungen ergeben hat; verantwortlich für die Erstellung des Berichts ist der deutsche Vorsitz, der dabei den von den Mitgliedern der Ad-hoc-Gruppe zum Ausdruck gebrachten Standpunkten Rechnung getragen hat. Er soll der Kontinuität dienen und die Aufgabe des kommenden Vorsitzes erleichtern, wobei er für die Delegationen nicht als bindend angesehen werden sollte, da er die Einschätzung des Vorsitzes in Bezug auf die Ergebnisse der Beratungen wiedergibt¹.

Der Bericht ist in drei Teile untergliedert: In Abschnitt II, dem umfangreichsten Teil des Berichts, werden die oben genannten Elemente behandelt, die für die Stärkung der Bankenunion als wesentlich erachtet werden. In Abschnitt III geht es um die Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung, und in Abschnitt IV um die Überwachung der Risikominderung, insbesondere um Maßnahmen zum Abbau notleidender Kredite.

II. Elemente, die für die Stärkung der Bankenunion als wesentlich erachtet werden

II.1 Rahmen für das Krisenmanagement

Der Vorsitz hat den Beratungen über die Stärkung des Rahmens für das Krisenmanagement für Banken zwei Arbeitssitzungen gewidmet. In der **ersten Sitzung vom 13. Juli** standen folgende Fragen im Mittelpunkt der Beratungen:

- **die Wechselwirkung zwischen Aufsichtsbefugnissen gemäß der Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD) und Frühinterventionsbefugnissen gemäß der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) sowie**

¹ Die früheren Fortschritte wurden in Fortschrittsberichten des niederländischen (Dok. 10036/16), des slowakischen (Dok. 14841/16), des maltesischen (Dok. 9484/17), des estnischen (Dok. 14808/17), des bulgarischen (Dok. 9819/18), des österreichischen (Dok. 14452/18), des rumänischen (Dok. 9729/19 ADD 1), des finnischen (Dok. 14354/19 REV 1) und des kroatischen Vorsitzes (Dok. 8335/20 ADD1) dargelegt.

- Fragen im Zusammenhang mit den **Auslösern, anhand deren bewertet wird, ob es sich um eine ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Bank handelt**, und ob es sinnvoll wäre, diese an die Auslöser für den Konkurs gemäß den nationalen Insolvenzrahmen anzupassen.

Darüber hinaus hat der Vorsitz ein Non-Paper mit Prämissen vorgelegt, die für maßgeblich erachtet werden, wenn es um die Erörterung künftiger Änderungen der Gläubigerrangfolge geht (z. B. Transparenz und Berechenbarkeit für Gläubiger). Mit diesem Non-Paper sollte eine eingehendere Erörterung gezielter Änderungen der Gläubigerrangfolge in der Sitzung der Ad-hoc-Gruppe im September vorbereitet werden.

Wechselwirkung zwischen Aufsichtsbefugnissen gemäß der CRD und Frühinterventionsbefugnissen gemäß der BRRD

Was die Wechselwirkung zwischen Aufsichtsbefugnissen gemäß der CRD und **Frühinterventionsbefugnissen** gemäß der BRRD betrifft, so hat es die Mehrheit der Mitgliedstaaten für sinnvoll gehalten, bestehende Überschneidungen in den jeweiligen Regelungsrahmen, die den angemessenen Einsatz der Instrumente gefährden könnten, zu beseitigen. Es herrschten unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Bezeichnung dieser Maßnahmen als Frühinterventionsmaßnahmen gemäß der BRRD ihrer Anwendung abträglich wäre, und ob diese Bezeichnung Offenlegungspflichten im Rahmen der Marktmissbrauchsverordnung nach sich ziehen könnte. Die Kommission hat in der Sitzung präzisiert, dass es unter dem Blickwinkel der Pflichten im Rahmen der Marktmissbrauchsverordnung keinen Unterschied zwischen Aufsichts- und Frühinterventionsmaßnahmen . Darüber hinaus standen die Mitgliedstaaten dem Gedanken, quantitative Auslöser für Frühinterventionsbefugnisse festzulegen oder eine klar definierte Steigerungsskala einzuführen, weitgehend ablehnend gegenüber und sprachen sich stattdessen dafür aus, den Aufsichtsbehörden einen größeren Ermessensspielraum einzuräumen. Um die unterschiedlichen potenziellen Ergebnisse der verschiedenen Anwendungen sowohl der Frühinterventionsmaßnahmen als auch der Aufsichtsbefugnisse zu verstehen, bat ein Mitgliedstaat um weitere Präzisierung dadurch, dass Szenarien zur Ermittlung von Bereichen für eine mögliche Straffung entwickelt werden.

Dennoch gab es allgemeine Unterstützung für Maßnahmen, durch die das Instrumentarium, das den Aufsichtsbehörden zur Verfügung steht, harmonisiert würde. Daher wurde die Zusammenführung von Aufsichtsmaßnahmen und Frühinterventionsbefugnissen in der Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) und der CRD von der Mehrheit der Mitgliedstaaten als ein vernünftiges Vorgehen eingeschätzt. Zudem kam zur Sprache, wie wichtig es ist, für die Koordinierung zwischen den Aufsichtsbehörden und den Abwicklungsbehörden zu sorgen. Die Europäische Zentralbank (EZB) und einige Mitgliedstaaten waren dafür, die Überschneidungen zwischen Frühinterventionsmaßnahmen und Aufsichtsmaßnahmen zu beseitigen, indem diejenigen Frühinterventionsmaßnahmen, die bereits in der CRD und der SSM zur Verfügung stehen, in der BRRD gestrichen werden, da dies begrenzte Änderungen und Klarheit über die Wechselwirkung mit der Abwicklungsbehörde mit sich brächte.

In Bezug auf den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) gab es allgemeine Unterstützung dafür, dass der EZB eine unmittelbar anwendbare Rechtsgrundlage für die Ausübung der Aufsichts- und Frühinterventionsbefugnisse gewährt wird. In diesem Zusammenhang hat die EZB darauf hingewiesen, dass eine Änderung der SSM verglichen mit einer Änderung der BRRD und der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism Regulation – SRMR) zu einer Verzögerung führen könnte und der EZB während dieser Zeit immer noch eine unmittelbar geltende Rechtsgrundlage fehlen würde. Angesichts der Notwendigkeit, diese Frage rasch zu regeln, hat die EZB die Auffassung vertreten, dass eine Änderung der SRMR eine effizientere Lösung sein könnte, da Änderungen der SRMR im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden können, für das keine Einstimmigkeit erforderlich ist (im Gegensatz zu Änderungen der SSM).

Der **Vorsitz** hat die Auffassung der Mehrheit der Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen, dass Aufsichtsmaßnahmen und Frühinterventionsbefugnisse im Rahmen der SSM und der CRD **zusammengefasst werden sollten**. Die fachliche Arbeit im Hinblick auf die rechtzeitige Erstellung eines Gesetzgebungsvorschlags wird von der Kommission durchgeführt.

Wechselwirkung zwischen der Einstufung als ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Bank und nationalen Insolvenzauslösern

Was die Wechselwirkung zwischen der Einstufung als ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Bank und nationalen Insolvenzauslösern anbelangt, so herrschte allgemein die Auffassung, dass es notwendig wäre, die nationalen Insolvenzauslöser anzugleichen, um einen „Schwebezustand“ zu vermeiden, wenn eine Bank mit einer negativen Bewertung des öffentlichen Interesses als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft wird, jedoch die Insolvenzkriterien nach den nationalen Insolvenzrahmen nicht erfüllt. Nach Ansicht einiger Mitgliedstaaten würde jedoch eine Angleichung von nationalen Insolvenzauslösern erhebliche verfassungsbezogene und praktische Fragen aufwerfen, weswegen sie eine Angleichung nicht als durchführbare Option betrachten.

Einige Mitgliedstaaten waren jedoch der Ansicht, dass diese Frage sich durch die Umsetzung des neuen Artikels 32b der BRRD2 auf nationaler Ebene regeln ließe. Dieser Artikel schreibt vor, dass Banken, die als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft werden, deren Abwicklung aber nicht im öffentlichen Interesse liegt, „nach dem anwendbaren nationalen Recht geordnet liquidiert“ werden.

In dieser Hinsicht bestand weitgehendes Einvernehmen darüber, dass die Bezugnahme auf den Begriff „Liquidation“ in dieser Bestimmung **sicherstellen würde, dass ausfallende Banken aus dem Markt ausscheiden würden**, wenngleich die Meinungen hinsichtlich der Verfahren und Fristen, nach denen das Ausscheiden aus dem Markt erfolgen müsste, nach wie vor geteilt sind. Insbesondere haben viele Mitgliedstaaten den Standpunkt vertreten, dass jedwede Art von Automatismus zwischen der Einstufung als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend und der Eröffnung eines förmlichen Insolvenzverfahrens nicht notwendig sei, vor allem weil die Einstufung als ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Bank den Fall einschließt, dass die Bank nur „wahrscheinlich“ ausfällt, also nicht insolvent ist, oder die Einstufung als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend die Frage der Insolvenz gar nicht betrifft. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich dennoch für eine Präzisierung der Rechtsbegriffe ausgesprochen, die in Artikel 32b der BRRD2 nicht genau definiert sind, wie etwa die Bedeutung des Begriffs „Liquidation“. Einige Mitgliedstaaten haben auch auf die Wechselwirkung zwischen der Einstufung als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend und dem Entzug von Bankzulassungen hingewiesen und waren der Ansicht, dass eine Ermessensbefugnis für einen solchen Entzug diesbezüglich als nützliche Ergänzung betrachtet werden könnte. Die EZB hat erläutert, dass die Bedingungen für den Lizenzentzug auch nicht an die Bedingungen für die Einstufung als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend angeglichen seien. Um diese Frage anzugehen, sei eine Änderung des Rechtsrahmens erforderlich.

Der **Vorsitz** hat abschließend festgestellt, dass die ausführlichen Beratungen über die Themen ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Banken und Insolvenzauslöser als Teil einer möglichen Reform des Rahmens für das Krisenmanagement anerkannt werden sollten. Die Mitgliedstaaten haben die weitere fachliche Arbeit auf Ebene der Kommission im Hinblick auf die rechtzeitige Ausarbeitung eines Gesetzgebungsvorschlags begrüßt.

In der **zweiten Sitzung vom 18. September** hat die Ad-hoc-Gruppe folgende Themen in den Mittelpunkt gestellt:

- die **Gläubigerrangfolge** und
- den **Rahmen für das Krisenmanagement für kleinere Banken**.

Gezielte Änderungen der Gläubigerrangfolge

Die meisten Mitgliedstaaten sind sich darin einig gewesen, dass die Festlegung eines **gezielten Ansatzes** für die Harmonisierung der **Gläubigerrangfolge** vorteilhaft wäre. Ein solcher Ansatz ist vom Vorsitz in seinem Non-Paper vorgeschlagen worden, um weitreichende Änderungen an Insolvenzregelungen zu vermeiden, deren Geltungsbereich möglicherweise über Fragen bezüglich Banken hinausgehen. Stattdessen steht darin die Harmonisierung der für die Bankenabwicklung relevanten Bereiche im Mittelpunkt, wobei insbesondere der Grundsatz „keine Schlechterstellung von Gläubigern“ berücksichtigt wurde.

Die Mitgliedstaaten vertraten allerdings unterschiedliche Auffassungen darüber, welche spezifischen Bereiche einer Harmonisierung bedürfen und wie ein harmonisierter Ansatz aussehen sollte, insbesondere in Bezug auf die Rangfolge der Einlagen und Verbindlichkeiten, die vom Bail-in ausgenommen sind.

Was die **Rangfolge der Einlagen** anbelangt, so haben sich die meisten Mitgliedstaaten für eine „moderate“ allgemeine Vorrangstellung der Einleger auf der Grundlage eines gestaffelten Ansatzes ausgesprochen. Bei einer moderaten allgemeinen Vorrangstellung der Einleger haben alle Forderungen von Einlegern einen höheren Rang als die Forderungen gewöhnlicher, nicht abgesicherter Gläubiger. Zudem haben in einer gestaffelten Regelung für die Vorrangstellung der Einleger gedeckte Einlagen einen höheren Rang als erstattungsfähige Einlagen für natürliche Personen und KMU oberhalb der Deckungssumme des Einlagensicherungssystems, aber andere Einlagen haben immer noch einen höheren Rang als andere vorrangige Verbindlichkeiten². Vor diesem Hintergrund haben die Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, wie wichtig es sei, den absoluten Vorrang für gedeckte Einlagen beizubehalten, weil dadurch eine ausreichende Finanzierung gewährleistet wird, damit nationale Einlagensicherungssysteme ihre Kernfunktionen erfüllen können. Was „andere Einlagen“ (z. B. große Geschäftskundeneinlagen und nicht erstattungsfähige Einlagen) anbelangt, so haben die meisten Mitgliedstaaten sich nicht zu der Frage geäußert, ob diese Einlagen einen höheren Rang haben sollten als vorrangige Verbindlichkeiten, so wie es sich aufgrund der moderaten allgemeinen Vorrangstellung der Einleger ergeben würde, oder ob sie gleichrangig mit anderen vorrangigen Verbindlichkeiten sein sollten.

Allerdings haben wenige Mitgliedstaaten den gestaffelten Ansatz für eine Vorrangstellung der Einleger abgelehnt. Diese sprachen sich stattdessen für einen Ansatz aus, bei dem alle gedeckten und ungedeckten Einlagen gleichrangig wären, da dies den finanziellen Spielraum der Einlagensicherungssysteme dahingehend erhöhen würde, dass neben der Erstattung andere Maßnahmen finanziert würden; dies wäre Teil einer EU-Regelung für die geordnete Liquidation, um ein Instrument für das Krisenmanagement von Banken bereit zu stellen, die den Test der Bewertung des öffentlichen Interesses nicht bestehen.

² Dieser Ansatz wurde von der EZB in ihrer Stellungnahme vom 8. März 2017 (CON/2017/6) vorgeschlagen.

Die Beratungen über die **Rangfolge der vom Bail-in ausgenommenen Verbindlichkeiten** und ihre Wechselwirkung mit anderen Verbindlichkeiten wie etwa Einlagen oder besicherte Verbindlichkeiten stellten sich als schwierig heraus. Die Mitgliedstaaten haben zahlreiche Probleme genannt, die weiterer Überlegungen bedürfen. So äußerten einige Mitgliedstaaten Bedenken beispielsweise in Bezug auf Steuerverbindlichkeiten, falls diese Verbindlichkeiten vor gedeckten Einlagen oder vor den Forderungen eines Einlagensicherungssystems erstattet würden. Vor diesem Hintergrund hat eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten ausgeführt, dass sie es vorziehen würden, nur einige, aber nicht alle diese Verbindlichkeiten zu harmonisieren. Es gab Unterstützung für eine Gruppierung der ausgeschlossenen Verbindlichkeiten anhand der Gründe für den Ausschluss. Andere Mitgliedstaaten haben eine gruppenweite Perspektive gefordert, um eine Abwicklung auf der Grundlage des Konzepts der singulären Abwicklung zu unterstützen, wenn auf die Rangfolge gruppeninterner Verbindlichkeiten Bezug genommen wird.

Der **Vorsitz** erkannte die Auffassung der meisten Mitgliedstaaten an, dass jegliche weiterführende Arbeit bezüglich der Gläubigerrangfolge zielgerichtet sein sollte, wobei ein besonderer Schwerpunkt darauf liegen sollte, zu analysieren, für welche vom Bail-in ausgenommenen Verbindlichkeiten die Rangfolge zu harmonisieren wäre. Der Vorsitz ist der Ansicht, dass es weiterer fachlicher Arbeit bezüglich der Rangfolge der vom Bail-in ausgenommenen Verbindlichkeiten bedarf, auch bezüglich der Frage, wie die Rangfolge in Kombination mit einer moderaten allgemeinen Vorrangstellung der Einleger auf der Grundlage eines gestaffelten Ansatzes, der von vielen Mitgliedstaaten bevorzugt wird, angewandt werden könnte. Die Kommission bestätigte ihre Absicht, die fachliche Arbeit auf dieser Grundlage fortzusetzen.

Rahmen für das Krisenmanagement für kleinere Banken

Den Beratungen über die Ausgestaltung des Rahmens für das Krisenmanagement für kleinere Banken lagen vier Beiträge zugrunde:

- ein Vortrag des Einheitlichen Abwicklungsausschusses über sein Konzept für die Bewertung des öffentlichen Interesses,
- ein Non-Paper des Vorsitzes über eine spezielle Liquidationsregelung für Banken, die zwar ausfallen oder wahrscheinlich ausfallen, bei denen aber eine negative Bewertung des öffentlichen Interesses vorliegt („EU-Bankenliquidationsregelung“),
- ein gemeinsames Non-Paper von FI, FR und NL über gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des Rahmens für das Krisenmanagement für alle Banken, einschließlich der Bewertung des öffentlichen Interesses und der Kontrolle staatlicher Beihilfen,
- ein Vortrag des Europäischen Forums der Einlagensicherer über seine praktischen Erfahrungen mit dem Mindestkostentest.

Der derzeitige Rahmen für das Krisenmanagement ist binär angelegt: Die Abwicklungsbehörde wird nur dann tätig, wenn die Abwicklung der jeweiligen Bank im öffentlichen Interesse liegt, wohingegen alle anderen Fälle einem nationalen Insolvenzverfahren unterliegen, wodurch es möglich ist, abweichende Handlungswege nach nationalen Vorgaben einzuschlagen. Die Wahl zwischen einer Liquidation nach einer nationaler Insolvenzregelung und einer Abwicklung im Rahmen der Abwicklungsregelung hängt daher vom Ergebnis der Bewertung des öffentlichen Interesses ab. Diesbezüglich stellte der **Einheitliche Abwicklungsausschuss** verschiedene Präzisierungen seines Konzeptes für die **Bewertung des öffentlichen Interesses** im Rahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus vor:

- Erstens ist der Einheitliche Abwicklungsausschuss die Abwicklungsbehörde für 128 Banken/Bankengruppen, darunter die größten in der Bankenunion tätigen Banken, systemrelevante Banken und bestimmte grenzübergreifend tätige Gruppen. Für diese Banken erwartet und plant der Einheitliche Abwicklungsausschuss im Allgemeinen nicht die Liquidation nach den jeweiligen nationalen Insolvenzregelungen, sondern die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten.
- Zweitens werden bei der Bewertung des öffentlichen Interesses die Umstände zu dem Zeitpunkt berücksichtigt, zu dem die Bank ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt, d. h. der Einheitliche Abwicklungsausschuss betrachtet auch das wirtschaftliche Umfeld und bewertet die Auswirkungen der Abwicklung im Vergleich zur Insolvenz zu diesem bestimmten Zeitpunkt, und er nimmt eine erneute Bewertung der Auswirkungen des Ausfalls der Bank auf die Abwicklungsziele vor.
- Drittens können Unterschiede in den regulären Insolvenzverfahren zu verschiedenen Ergebnissen für die Bewertung des öffentlichen Interesses führen. Daher wäre eine Harmonisierung der regulären Insolvenzverfahren diesbezüglich sehr hilfreich.
- Schließlich hat der Einheitliche Abwicklungsausschuss erläutert, dass weitere Arbeiten in speziellen Bereichen in Zusammenarbeit mit nationalen Abwicklungsbehörden geplant sind. Der Hauptschwerpunkt wird dabei auf systemrelevanten Ereignissen, der Verbesserung von kritischen Funktionen, der Analyse auf regionaler Ebene und dem Schutz von gedeckten Einlagen liegen.

Der Einheitliche Abwicklungsausschuss hat erläutert, dass – angesichts der großen Zahl von Banken in der Europäischen Union, die bei etwa 3 000 liegt – für zahlreiche Banken in den meisten Mitgliedstaaten die Liquidation nach einer nationalen Insolvenzregelung das „Referenzszenario“ im Krisenfall ist.

Für diese Banken hat der Vorsitz in seinem Non-Paper eine „**EU-Bankenliquidationsregelung**“ vorgeschlagen, die besondere Liquidationsinstrumente enthält und die harmonisierte Nutzung von Interventionen der Einlagensicherungssysteme über die Erstattung hinaus (d. h. Kauf- und Übernahmetransaktionen) auf der Grundlage einer klar definierten Methode des Mindestkostentests ermöglichen würde. Bei der Schlüsselfrage, ob für Banken mit einer negativen Bewertung des öffentlichen Interesses eine EU-Bankenliquidationsregelung eingeführt werden soll, gingen die Meinungen der Mitgliedstaaten auseinander: Einige Mitgliedstaaten, die EZB und der Einheitliche Abwicklungsausschuss sahen Vorteile in diesem Ansatz, weil sie die derzeitigen Vorschriften der BRRD für kleinere Einlageninstitute für ungeeignet halten. Diese Mitgliedstaaten und die EZB haben insbesondere argumentiert, dass es schwierig sein könnte, diese Banken in den Geltungsbereich des Abwicklungsrahmens einzubeziehen, da die meisten von ihnen möglicherweise über keinen oder über einen begrenzten Zugang zu den Kapitalmärkten verfügen würden, um eine ausreichende Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten für eine Abwicklungsstrategie einhalten zu können. Ihrer Ansicht nach wäre es mit einer EU-Bankenliquidationsregelung möglich, einen verhältnismäßigen Ansatz zu verfolgen, der gleichzeitig Neutralität gegenüber den verschiedenen Geschäftsmodellen gewährleisten würde.

Andere Mitgliedstaaten wiesen jedoch erneut darauf hin, dass es das Gründungsziel der Bankenunion sei, dass „Institute sämtlicher Kategorien – unabhängig von ihrer Größe und ihren Verflechtungen – abgewickelt werden können“ (Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen), Dezember 2010). Diese Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass alle zur Erleichterung der Abwicklung von Banken – einschließlich kleinerer Banken – erforderlichen Instrumente in dem für die Abwicklung vorgesehenen Instrumentarium bereits vorhanden seien (z. B. das Instrument der Unternehmensveräußerung oder das Instrument der Brückenbank). Um die praktische Anwendung solcher Instrumente auf kleinere Banken zu ermöglichen, haben diese Mitgliedstaaten eine **breitere Auslegung der Bewertung des öffentlichen Interesses** unterstützt, wie sie im gemeinsamen Non-Paper von FI, FR und NL vorgeschlagen wurde, was stärker mit dem von einigen Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebrachten Standpunkt übereinstimmt, dass selbst der Ausfall kleiner Banken Risiken für die Finanzstabilität, die Kontinuität kritischer Funktionen, den Schutz von Einlagen und den Zugang zu Einlagen bergen könnte. Danach sollten die verbleibenden Banken, die eine negative Bewertung des öffentlichen Interesses erhalten, gemäß den nationalen Insolvenzregelungen liquidiert werden, ohne andere von den nationalen Einlagensicherungssystemen finanzierte Interventionen als die Erstattung (d. h. Kauf- und Übernahmetransaktionen) in Anspruch nehmen zu können. Als Abwicklungsbehörde, die für die Anwendung der Bewertung des öffentlichen Interesses auf die größten und systemrelevantesten Banken und bestimmte grenzübergreifend tätige Gruppen in der Bankenunion zuständig ist, hat der Einheitliche Abwicklungsausschuss präzisiert, dass die Abwicklungsstrategie für fast alle in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Banken keine Insolvenz nach nationalen Regelungen, sondern eine Abwicklung sei. Darüber hinaus hat er ausgeführt, dass die derzeitige Regelung genügend Flexibilität biete, um alle Situationen angemessen zu bewältigen.

Hinsichtlich des **Mindestkostentests** stimmten fast alle Mitgliedstaaten darin überein, dass – wie im Non-Paper des Vorsitzes vorgeschlagen – eine detailliertere Methode erforderlich sei, um wirksamer für gleiche Wettbewerbsbedingungen in der EU zu sorgen. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch Bedenken hinsichtlich der Einbeziehung indirekter Kosten geäußert, auch wenn für diese Kosten Obergrenzen und objektive Kriterien gelten würden, die im Rahmen einer umfassenden Methode festgelegt werden. Ihrer Ansicht nach würde die Einbeziehung indirekter Kosten die Komplexität der Methode erhöhen. Sie argumentierten ferner, dass die Einbeziehung von Kostenelementen dieser Art de facto von dem Ziel geleitet sei, eine breitere Nutzung von Mitteln von Einlagensicherungssystemen zum Schutz von Forderungen über gedeckte Einlagen hinaus zu ermöglichen, und dass dies wahrscheinlich negative Auswirkungen auf die Mittel von Einlagensicherungssystemen hätte. Darüber hinaus sprachen sich einige Mitgliedstaaten für die Einführung einer Gleichrangigkeit aller (gedeckten und ungedeckten) Einlagen aus, da dies den Einlagensicherungssystemen zu einem größeren Spielraum für die Finanzierung von Kauf- und Übernahmetransaktionen verhelfen würde. Viele Mitgliedstaaten waren jedoch der Ansicht, dass dies dem Zweck, die Mittel der Einlagensicherungssysteme zu schützen, abträglich wäre. Sie haben geltend gemacht, dass ein Vorrang der Einlagensicherungssysteme in der Rangfolge eine Voraussetzung für eine angemessene und zuverlässige Refinanzierung der Einlagensicherungssysteme sei, wodurch die Glaubwürdigkeit des Systems gewahrt werde.

Was die **Verwaltung** anbelangt, so herrschte unter den Mitgliedstaaten weitgehendes Einvernehmen darüber, dass die Einführung neuer Instrumente, wie etwa Kauf- und Übernahmetransaktionen, öffentliche Verwaltungsbefugnisse erfordere, die einer staatlichen Behörde auf nationaler Ebene (z. B. der nationalen Abwicklungsbehörde) übertragen werden könnten. Der Einheitliche Abwicklungsausschuss fügte hinzu, dass es eindeutige Vorteile hätte, wenn die Befugnisse für die behördliche Liquidation einer zentralen EU-Behörde, die über EU-Mittel verfüge, übertragen würden und dabei die Erfahrungen der Vereinigten Staaten genutzt würden. Zudem wurde erwähnt, dass Überschneidungen beim Fachwissen aus Effizienzgründen vorgebeugt werden müsse. Einige Mitgliedstaaten haben Bedenken hinsichtlich der Beteiligung des Einheitlichen Abwicklungsausschusses geäußert, solange die finanziellen Mittel der Einlagensicherungssysteme auf nationaler Ebene verblieben. Sie sprachen sich gegen jegliche Beteiligung des Einheitlichen Abwicklungsausschusses an der endgültigen Entscheidung aus, da ihrer Ansicht nach die Entscheidungsbefugnis auf der Ebene liegen sollte, auf der die Kosten getragen werden. Andere Mitgliedstaaten haben jedoch eine stärkere Rolle des Einheitlichen Abwicklungsausschusses befürwortet. Sie haben argumentiert, dass es im Falle der Einführung einer detaillierten Mindestkostenmethode wünschenswert wäre, dass eine zentrale europäische Behörde ihre einheitliche Anwendung koordiniere und darüber wache.

Im **Vortrag des Europäischen Forums der Einlagensicherer** ging es hauptsächlich um die technischen Aspekte des **Mindestkostentests gemäß Artikel 11 Absatz 6 der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme** („alternative Maßnahmen“). Der Test umfasst in der Regel: i) eine Prognose des Ergebnisses des Insolvenzverfahrens und der vom Einlagensicherungssystem zu tragenden Verluste; ii) eine Schätzung der Kosten jeder verfügbaren alternativen Maßnahme; iii) eine Auswahl der am ehesten durchführbaren Maßnahme auf der Grundlage der Schritte i und ii. Das Forum hat abschließend festgestellt, dass die Methode des Mindestkostentests genau und fair sein sollte. Neben den direkten Kosten sollten auch die indirekten Kosten berücksichtigt werden. Nach Ansicht des Forums wird die absolute Priorität der gedeckten Einlagen und der Forderungen von Einlagensicherungssystemen von fast allen Einlagensicherungssystemen in der EU stark unterstützt, da sie für minimale Verluste der Einlagensicherungssysteme sorgt. In diesem Zusammenhang wies das Forum auch darauf hin, dass ohne absolute Priorität die Schätzung von kontrafaktischen Elementen wegen der erweiterten Stichprobe von Forderungen, die in Betracht zu ziehen sind, in vielen Fällen wesentlich ungenauer sein würde.

Der **Vorsitz** hat die Beratungen im Kreis der Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen. Insgesamt herrschte Einigkeit darüber, dass die derzeitige Situation in der Bankenunion unbefriedigend ist und dass Änderungen des Rahmens erforderlich sind, und zwar entweder durch ein separates Regelwerk für Banken mit negativer Bewertung des öffentlichen Interesses oder durch eine breitere Auslegung der Bewertung des öffentlichen Interesses oder durch eine Kombination von beidem.

Die Kommission hat bestätigt, dass all diese Aspekte als Teil der anstehenden Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung bewertet werden (siehe Abschnitt III).

II.2 Marktintegration

In der **dritten Sitzung der Ad-hoc-Gruppe vom 12. Oktober** hat der Vorsitz zwei Optionen vorgestellt, wie sich eine bessere Integration des Bankenmarktes in der EU verwirklichen ließe. Die Ad-hoc-Gruppe hat darüber beraten, wie eine flexiblere Kapitalallokation innerhalb von Bankengruppen in der gesamten Bankenunion erreicht werden könnte und gleichzeitig angemessene Sicherungsmaßnahmen für die Aufnahmeländer eingeführt werden könnten. Der Vorsitz hat anerkannt, dass im Falle ungünstiger Ereignisse sichergestellt sein muss, dass den Tochterunternehmen in den Aufnahmeländern Kapital zur Verfügung gestellt wird, unabhängig davon, wo dieses Kapital zuvor in der Gruppe gehalten wurde.

Im Non-Paper des Vorsitzes sind zwei mögliche Optionen vorgesehen, um dieses Ziel zu erreichen. Option 1 umfasst die Einführung einer **grenzüberschreitenden Ausnahmeregelung in Bezug auf Eigenmittelanforderungen in Verbindung mit satzungsmäßigen Sicherungsmaßnahmen** (Rekapitalisierungsanspruch) für Tochterunternehmen. Dies würde die Rekapitalisierung des Tochterunternehmens durch das Mutterunternehmen gewährleisten, wenn vorab festgelegte Auslöser anzeigen, dass sich die finanzielle Lage des Mutterunternehmens oder des Tochterunternehmens verschlechtert. Option 2 umfasst die Einführung eines „**Wasserfallmechanismus**“, mit dem (*ex ante*) in einem Stufe-1-Text die Verlustbeteiligung innerhalb der Bankengruppe im Falle einer Abwicklung oder Liquidation im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens festgelegt wird.

Eine Gruppe von zwölf Mitgliedstaaten hat auf der Grundlage eines gemeinsamen speziellen Non-Papers, das von anderen Mitgliedstaaten unterstützt wird, die Bedeutung des Gleichgewichts zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland und der diesbezüglich unlängst erzielten Einigungen hervorgehoben. Insbesondere betonten sie die wichtige Rolle, die einzelnen Aufsichtsvorschriften beim Schutz der Einleger und der Wahrung der Finanzstabilität, bei der Operationalisierung der Abwicklungskonzepte und der mikroprudenziellen und der makroprudenziellen Politik sowie bei der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen und der Finanzierung der Realwirtschaft zukomme. Diese Mitgliedstaaten haben daher gefordert, die nicht-aufsichtsrechtlichen Hindernisse für die Marktintegration zu untersuchen.

Im Laufe der Beratungen stellte sich heraus, dass einige Mitgliedstaaten Option 1 als eine praktikable Ausgangsbasis für die weiteren Beratungen betrachteten, sofern ein annehmbares Gleichgewicht zwischen einem flexibleren Kapitalfluss und angemessenen Sicherungsmaßnahmen erreicht wird, wohingegen eine große Gruppe von Mitgliedstaaten die in dieser Option vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen für nicht ausreichend hielt, um ihren Bedenken gerecht zu werden. Bedenken wurden insbesondere hinsichtlich der Wirksamkeit eines Mechanismus für die Geltendmachung von Forderungen zur Sprache gebracht, insbesondere in Krisenzeiten, wenn die Durchsetzbarkeit sich möglicherweise als schwach erweisen würde. Diese Mitgliedstaaten haben den Nutzen einer größtmöglichen Flexibilität hinsichtlich der Kapitalallokation in Frage gestellt.

In Bezug auf Option 2 hoben die Mitgliedstaaten ihre Komplexität, den längerfristigen Zeithorizont ihrer Umsetzung und die notwendigen potenziellen Voraussetzungen (d. h. die Harmonisierung der Rangfolge der Gläubiger) hervor. Ein Mitgliedstaat hat die als asymmetrisch wahrgenommene Unterstützung kritisiert, da vorgesehen sei, dass diese Unterstützung hauptsächlich vom Mutterunternehmen zugunsten seiner Tochterunternehmen geleistet würde und nicht umgekehrt. Die Gruppe von zwölf Mitgliedstaaten hat dennoch festgestellt, dass Option 2 die wichtige Frage der Lastenteilung unter den Gläubigern einer Bankengruppe aufwerfe, die ein zentrales Anliegen im Rahmen des Gleichgewichts zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland sei.

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass die Beratungen auf eine breitere Grundlage gestellt werden müssten und sich nicht nur auf Maßnahmen bezüglich des Kapitals, sondern auch auf Liquiditäts- und Abwicklungsmaßnahmen erstrecken sollten, um mehr Klarheit über die Auswirkungen der verschiedenen Optionen zu erhalten. Diese und einige andere Mitgliedstaaten haben erläutert, dass weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Marktintegration in kleineren Schritten umgesetzt werden könnten, und zwar auf der Grundlage bestehender Möglichkeiten und einer Analyse, warum sie in der Praxis nicht genutzt werden (z. B. Liquiditätsausnahmen). Ein Mitgliedstaat schlug vor, dass die aufsichtsrechtlichen Quoten von Tochterunternehmen gezielt geändert werden könnten, um gruppeninternen Kapitalströmen, der internen Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten und der Liquidität besser Rechnung zu tragen; daneben könnte die Methode der Säule 2 dahingehend präzisiert werden, dass die geografische Diversifizierung in Gruppen belohnt wird. Die EZB verwies auf die Veröffentlichung eines persönlichen Blogs von Andrea Enria und Edouard Fernandez-Bollo bezüglich der Unterstützung der grenzüberschreitenden Integration von Bankengruppen in der Bankenunion, der konkrete Vorschläge zur Förderung einer effizienten Zuweisung von liquiden Mitteln zwischen Bankengruppen enthalte und zugleich nach Ansicht der Autoren angemessene Garantien für die Behörden des Aufnahmelandes biete.

Der **Vorsitz** hat die in den Beratungen geäußerten Standpunkte zur Kenntnis genommen, die hochrangige Gruppe in ihrer Sitzung vom 13. November entsprechend unterrichtet und um weitere fachliche Arbeit bzw. Bestandsaufnahmen ersucht, um die Hindernisse für die Anwendung der bestehenden Vorschriften (insbesondere bezüglich der Liquiditätsausnahmen) zu bewerten.

II. 3. Behandlung von Hoheitsrisiken

In der Sitzung vom 12. Oktober wurde die regulatorische Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten erörtert. Die Kommission hat auf Ersuchen des Vorsitzes die Auswirkungen der verschiedenen Optionen für die Umsetzung der Kapitalunterlegung erläutert, die auf der Grundlage aktualisierter Daten von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, die bis zum zweiten Quartal 2020 gehen, berechnet wurden. Die meisten Optionen basierten auf dem Konzentrationsrisiko.

Ziel der Kapitalunterlegung ist es, das Hoheitsrisiko zu mindern und zwar sowohl durch die schrittweise Einführung von Risikogewichten für Risikopositionen, die bestimmte Schwellenwerte für das Konzentrationsrisiko überschreiten, als auch durch den gleichzeitigen Anreiz zur Diversifizierung des Staatsanleihenportfolios. Die Folgenabschätzung der Kommission ergab, dass ausgehend von den vorliegenden Daten das Gesamtvolumen der Risikopositionen von Banken gegenüber Staaten gestiegen ist. Die Folgenabschätzung ergab auch, dass von den drei besprochenen Parametrisierungen von Risikopositionen gegenüber Staaten die Kalibrierungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und des Wirtschafts- und Finanzausschusses die geringsten Auswirkungen auf Kernkapital auf aggregierter Ebene haben, während die Auswirkungen der Kalibrierung gemäß der SCCR (Sovereign Concentration Charges Regulation – Verordnung über die Kapitalunterlegung bei hohen Beständen an Staatsanleihen) deutlich höher sind.

In regulatorischer Hinsicht haben die Mitgliedstaaten die bereits bekannten unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Kapitalunterlegung vorgetragen. Einige Mitgliedstaaten haben nachdrücklich gefordert, dass die Beratungen fortgesetzt und verschiedene Optionen, Hoheitsrisiken mit einer entsprechenden Kapitalunterlegung (Konzentrationsrisiko und Kreditrisiko) zu begegnen, weiter geprüft werden sollten. Diese Mitgliedstaaten betonten, dass diese Arbeit von entscheidender Bedeutung für weitere Fortschritte bei der Vollendung der Bankenunion sei und dass diese Vermögenswerte tatsächlich Risiken bergen, die im Aufsichtsrahmen wie alle anderen Vermögenswerte behandelt werden sollten. Zudem könne eine aufsichtliche Behandlung von Hoheitsrisiken so gestaltet werden, dass sie durchführbar sei und sich nicht auf die Finanzstabilität auswirke. Dies werde auch aus der Wirkungsanalyse der Kommission deutlich, da COVID-19 bis zum zweiten Quartal 2020 im Rahmen der verschiedenen Kalibrierungen nur mäßige Auswirkungen gehabt habe.

Die anderen Mitgliedstaaten lehnten eine Kapitalunterlegung ab oder zögerten hinsichtlich der Einführung von Änderungen. Einige haben ausgeführt, dass alle Initiativen bezüglich Risikopositionen gegenüber Staaten eng an internationale Standards, wie sie vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht vorgeschlagen wurden, angelehnt sein sollten. Diese Mitgliedstaaten wiesen auf die Risiken hin, die die Einführung einer regulatorischen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten in Krisenzeiten, insbesondere im Rahmen einer unvollständigen Bankenunion, bergen könne. Andere hielten es für unangemessen, die Beratungen über dieses Thema fortzusetzen, solange nicht auf die Folgen der COVID-19-Krise eingegangen worden sei, da sie befürchten, dass durch die Beratungen widersprüchliche Signale an den Bankensektor gesendet würden, dem eine wichtige Rolle bei der Gesamtunterstützung der Realwirtschaft zukomme. Einige der Mitgliedstaaten, die eine Kapitalunterlegung ablehnen, machten auch geltend, dass der geprüfte Ansatz nicht zu einer Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund des Kreditrisikos führen dürfe.

Darüber hinaus haben einige nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten und einige Mitgliedstaaten mit kleineren oder weniger entwickelten Kapitalmärkten Bedenken geäußert, ob ihre Bankensysteme in der Lage wären, die von ihnen gehaltenen Risikopositionen gegenüber Staaten zu diversifizieren, und welche Auswirkungen jegliche Änderungen auf ihre Märkte für Staatsanleihen und ihre Finanzstabilität hätten. Mehrere Mitgliedstaaten bekräftigten ihre starken Bedenken hinsichtlich negativer Auswirkungen, die jegliche Änderungen bei den Risikopositionen gegenüber Staaten auf den öffentlichen Schuldenstand hätten, selbst wenn die Änderungen schrittweise umgesetzt würden, und wiesen auch darauf hin, dass solche Bedenken angesichts der Marktbedingungen, die sich aus der COVID-19-Pandemie ergeben, noch relevanter seien. Einige sprachen sich lediglich dafür aus, die risikobasierten Beiträge zum EDIS zu überarbeiten, und wiesen nachdrücklich darauf hin, dass für alle Elemente, die zur Vollendung der Bankenunion erforderlich sind, ein Zeitplan und eine geeignete zeitliche Abfolge festzulegen wären. Allerdings hielten Mitgliedstaaten, die Änderungen bei den Risikopositionen gegenüber Staaten befürworteten, die risikobasierten Beiträge, die für das jeweilige Hoheitsrisiko kalibriert wurden, allein für nicht ausreichend.

Die Kommission stimmte zu, dass weitere Arbeit erforderlich ist, um die Unzulänglichkeiten bei der Datenlage, insbesondere für kleine Banken, zu beheben und die Auswirkungen von öffentlichen Garantieregelungen auf Bankkredite zu überprüfen.

Der **Vorsitz** hat anerkannt, dass die Mitgliedstaaten zur regulatorischen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten nach wie vor unterschiedliche Standpunkte haben. Der Vorsitz hat zudem festgestellt, dass die Auswirkungen der Vorschläge auf kleinere Märkte und Banken, auch in nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, bewertet werden müssen, und hat zugestimmt, dass es einer zusätzlichen Analyse bedarf, um weitere fundierte Beratungen führen zu können. In dieser Analyse würden auch die Auswirkungen der Vorschläge auf den finanziellen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in einer potenziellen künftigen Krise, die mit der COVID-Pandemie vergleichbar wäre, untersucht. Der Vorsitz hat anerkannt, dass für die Durchführung einer weiteren Analyse wahrscheinlich eine spezielle Datenerhebung erforderlich ist. Einige Mitgliedstaaten waren aufgrund der daraus resultierenden operationellen Belastung der Banken allerdings wenig geneigt, dies in der gegenwärtigen Situation weiterzuverfolgen. Der Vorsitz hat die Kommission ersucht, ihre Analyse gemeinsam mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen fortzuführen.

II.4 EDIS

Datenerhebung der Kommission

Am **12. Oktober** hat die Ad-hoc-Gruppe eine Bestandsaufnahme der **Datenerhebung vorgenommen, die durchgeführt wurde, um die Entwicklung einer Methode für die Berechnung der risikobasierten Beiträge im Rahmen des EDIS zu unterstützen.** Die Kommission hat einen Überblick über die jüngste Datenerhebung vorgestellt, die im Februar 2020 abgeschlossen worden war. Für einige Indikatoren sind die erhobenen Daten nach wie vor unvollständig. Dennoch werden diese Daten eine wichtige Grundlage für die künftige fachliche Arbeit bilden und eine fundierte Aussprache über die Besonderheiten der Methode ermöglichen, einschließlich der Aggregationsmethode und der Auswahl der Risikoindikatoren.

Während der Sitzung haben einige Mitgliedstaaten beispielsweise spezifische Fragen zu den Risikoindikatoren gestellt, die die Kommission in ihrer Analyse hervorgehoben hatte. Einige Mitgliedstaaten bezweifelten, dass – angesichts der unterschiedlichen Größe der Banken – die verfügbare Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten bei der Berechnung berücksichtigt werden könnte. Andere Mitgliedstaaten und Einrichtungen hatten auch Fragen zur Methode, beispielsweise hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde angewendeten Methode angesichts des Urteils des Gerichts der EU zu den Beiträgen zum einheitlichen Abwicklungsfonds, die vom Einheitlicher Abwicklungsausschuss festgelegt werden. Darüber hinaus wiesen einige Mitgliedstaaten darauf hin, dass länderspezifische Risikoindikatoren wie Indikatoren, die auf der Grundlage von Länderratings entwickelt wurden, einbezogen werden müssen. Einige Mitgliedstaaten haben unterstrichen, dass dies, falls es beschlossen würde, nur eine Alternative und keinesfalls eine Ergänzung zur Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten darstellen könne. Der Vorsitz hat abschließend festgestellt, dass unbedingt geprüft werden sollte, ob die Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren technisch durchführbar ist, da eine breitere Auswahl von Indikatoren für die Gesamtanalyse von Vorteil sein könnte.

Die Kommission hat die Bedeutung der laufenden Arbeit im Bereich der Datenerhebung und der damit verbundenen Qualitätssicherung, was beispielsweise die gemeldeten Daten zur Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten betrifft, hervorgehoben. Sobald diese Arbeit abgeschlossen ist, wird die Kommission mit der Bewertung der technischen Durchführbarkeit beginnen, unter anderem indem sie potenzielle neue Indikatoren testet, ohne jedoch den politischen/strategischen Entscheidungen vorzugreifen, die auch von der Ausgestaltung der Bankenunion insgesamt abhängen.

Der **Vorsitz** hat die Kommission ersucht, den Forderungen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, wenn sie künftig eine Analyse der Konzeption der Berechnungsmethode für die risikobasierten Beiträge erstellt.

Umfrage der Kommission zum Hybridmodell

Am **19. November** hat die Ad-hoc-Gruppe über die Parameter für das „Hybridmodell“ für das EDIS beraten, das ursprünglich im Juli 2018 vom österreichischen Vorsitz vorgestellt wurde. **Das Hybridmodell** beruht auf dem Gedanken, dass ein zentraler Fonds und eine obligatorische Kapazität zur Kreditvergabe zwischen den nationalen Einlagensicherungssystemen gleichzeitig bestehen würden. Der zentrale Fonds würde einem begünstigten Einlagensicherungssystem Liquiditätshilfe gewähren, sobald dieses seine Mittel ausgeschöpft hat („Liquiditätshilfeverordnung“). Wäre der zentrale Fonds zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Intervention notwendig ist, aufgebraucht, so könnte der Einheitliche Abwicklungsausschuss im Namen des zentralen Fonds über einen obligatorischen Kreditvergabemechanismus Kredite bei nationalen Einlagensicherungssystemen aufnehmen. Je nach den politischen Entscheidungen über die Kalibrierung mehrerer Parameter, wie der Zuweisung von Mitteln zwischen dem Zentralfonds und den nationalen Einlagensicherungssystemen oder der Höhe der Obergrenzen für die Liquiditätshilfe, könnte das Hybridmodell unterschiedlich konzipiert sein. Die Kommission hat die Ergebnisse einer **Umfrage** vorgestellt, die in der Sitzung der Ad-hoc-Gruppe im Juli in die Wege geleitet wurde.

Generell hat die Umfrage ergeben, dass die Meinungen der Befragten zu fast allen angesprochenen Merkmalen auseinandergehen, sodass weitere fachliche Beratungen erforderlich sind. Die meisten Fragen, die im Zusammenhang mit diesem Modell aufgeworfen werden, unterscheiden sich nicht von den Fragen, die beim ursprünglichen Modell gestellt wurden. Von Mitgliedstaaten wurde überdies darauf hingewiesen, dass ihre Standpunkte zu den verschiedenen Konzeptionsmerkmalen von den möglichen künftigen Entwicklungen beim allgemeinen Rechtsrahmen für das Krisenmanagement und insbesondere der Funktionsweise der Einlagensicherungssysteme abhängig seien. Was das letztendliche Ziel anbelangt, so haben einige Mitgliedstaaten die Bedeutung eines vollwertigen EDIS hervorgehoben (d. h. eines vergemeinschafteten Fonds mit vollständiger Verlustdeckung, wie im Kommissionsvorschlag von 2015 vorgesehen). Andere Mitgliedstaaten führten an, dass jede politische Beschlussfassung über die Merkmale einer gemeinsamen Einlagenversicherung von Schritten hin zu einer weiteren Risikominderung abhängig sei, wobei sie auf den Fahrplan vom Juni 2016 hinwiesen und darauf, dass die Konzeptionsmerkmale des Hybridmodells die Risikominderung nicht ersetzen würden.

Die Ansichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Aufteilung der Mittel zwischen dem zentralen Fonds und den nationalen Einlagensicherungssystemen gingen auseinander. Nahezu gleich viele Mitgliedstaaten sprachen sich jeweils für eine der drei verfügbaren Optionen aus, nämlich i) einen großen zentralen Fonds und begrenzte nationale Einlagensicherungssysteme, ii) einen begrenzten zentralen Fonds und große nationale Einlagensicherungssysteme und iii) eine gleichmäßige Aufteilung der Mittel. Ein Mitgliedstaat hat darüber hinaus hervorgehoben, dass die Aufteilung der Mittel zwischen dem zentralen Fonds und den nationalen Einlagensicherungssystemen in hohem Maße von der Deckung vorübergehender hoher Salden sowie von der Behandlung von nicht unter die Eigenmittelverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) fallenden Unternehmen innerhalb des neuen Rahmens abhängig sein würde.

Fast alle Mitgliedstaaten sprachen sich für die Einführung einer Obergrenze für die obligatorische Kreditvergabe aus, um die finanzielle Leistungsfähigkeit zu bewahren; eine kleine Mehrheit der Mitgliedstaaten befürwortete die Einführung einer Obergrenze für den zentralen Fonds.

Hinsichtlich der Kreditkonditionen unterstützten die meisten Mitgliedstaaten die Einführung von Zinssätzen für Kredite aus dem zentralen Fonds. Die Mitgliedstaaten vertraten unterschiedliche Ansichten über die Laufzeit der Kredite, wobei die meisten von ihnen einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren zuneigten.

Hinsichtlich des Interventionsbereichs plädierten mehrere Befragte für einen begrenzten Bereich, bei dem es vor allem um Erstattungen und Beiträge zur Abwicklung gehen würde, während andere Mitgliedstaaten für einen breiteren Anwendungsbereich eintraten. Unter diesen Mitgliedstaaten waren einige dafür, die Finanzierung von Maßnahmen sowohl nach Artikel 11 Absatz 3 als auch nach Artikel 11 Absatz 6 der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (Deposit Guarantee Scheme Directive – DGSD) („Verhinderung des Ausfalls“, „alternative Maßnahmen“) miteinzubeziehen, während manche Mitgliedstaaten die Deckung von Maßnahmen zur Verhinderung von Ausfällen ablehnten. Ein Mitgliedstaat machte geltend, dass die Einbeziehung solcher Maßnahmen einen politischen Kompromiss über das EDIS noch erschweren würde. Auch in Bezug auf die als Einlagensicherungssysteme anerkannten institutsbezogenen Sicherungssysteme gingen die Meinungen der Mitgliedstaaten auseinander. Nur einige Mitgliedstaaten plädierten dafür, dass Maßnahmen von institutsbezogenen Sicherungssystemen zur Verhinderung von Ausfällen durch das EDIS abgedeckt werden sollten. Mehrere Mitgliedstaaten stimmten darin überein, dass der unterschiedliche Charakter und das geringe Risikoprofil der institutsbezogenen Sicherungssysteme durch Ermäßigungsfaktoren in den Beiträgen zum EDIS ihren Niederschlag finden könnten. In Anbetracht der Kernfunktion der institutsbezogenen Sicherungssysteme, die in Artikel 113 Absatz 7 der CRR festgelegt ist, und des Grundsatzes der Kostenneutralität³ trat ein Mitgliedstaat in seinen schriftlichen Anmerkungen dafür ein, institutsbezogene Sicherungssysteme aus dem Anwendungsbereich des Hybridmodells auszunehmen oder Ausnahmen zuzulassen, die ihre spezifische Situation widerspiegeln.

³ „Als Kerngrundsatz gilt, dass die Gesamtkosten für den Bankensektor durch das EDIS im Vergleich zu den derzeitigen Verpflichtungen aus der DGSD von 2014 in keiner Phase steigen sollten.“ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Auf dem Weg zur Vervollständigung der Bankenunion“ vom 24. November 2015.

Während der Beratungen über nicht unter die CRR fallende Unternehmen äußerten die Mitgliedstaaten zweierlei Ansichten: Einige Befragte sprachen sich für die Einbeziehung solcher Unternehmen (einige jedoch nur unter Bedingungen) aus, damit es nicht zur Diskriminierung unter den Einlegern im Binnenmarkt komme und ein zweistufiges System vermieden werde. Andere Mitgliedstaaten haben im Namen der Regelungskohärenz und der Gleichbehandlung eine strikte Angleichung des Anwendungsbereichs an den einheitlichen Aufsichtsmechanismus gefordert. Was die nationalen Optionen und Ermessensspielräume anbelangt, so befürwortete eine kleine Mehrheit der Umfrageteilnehmer die Finanzierung im Rahmen der Liquiditätshilferegulierung.

Was einen möglichen Weg zur Umlage von Verlusten anbelangt, so waren die Mitgliedstaaten geteilter Ansicht. Einige Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass das Hybridmodell nur eine Zwischenphase auf dem Weg zur Einrichtung eines vollwertigen EDIS (mit einer Verlustdeckung von 100 %) sein könne. Andere Mitgliedstaaten haben geltend gemacht, dass das Hybridmodell überhaupt keine Vergemeinschaftung mit sich bringen oder die Umlage von Verlusten an klare Bedingungen oder politische Entscheidungen geknüpft sein sollte.

Der **Vorsitz** hat die in der Aussprache geäußerten Standpunkte zur Kenntnis genommen und die hochrangige Gruppe in ihrer Sitzung vom 24. November entsprechend unterrichtet.

III. Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung durch die Kommission

In der Sitzung vom **19. November** hat die Kommission den am 11. November veröffentlichten Fahrplan für die Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung vorgestellt. Im Mittelpunkt der Überprüfung stehen die Texte der drei derzeit geltenden Gesetzgebungsakte der EU – die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), die Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR) und die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (DGSD). Auf der Grundlage der Überprüfung und einer umfassenden Folgenabschätzung beabsichtigt die Kommission, bis zum letzten Quartal 2021 einen konkreten Legislativvorschlag vorzulegen.

Einige Mitgliedstaaten, die EZB und der Einheitliche Abwicklungsausschuss haben die Überprüfung befürwortet. Andere Mitgliedstaaten brachten jedoch einige Bedenken und Fragen zur Sprache. So äußerte ein Mitgliedstaat beispielsweise sein Bedauern darüber, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen nicht in die Überprüfung einbezogen worden seien, und legte die Einbeziehung dieser Vorschriften dringend nahe. Ein anderer Mitgliedstaat betonte, wie wichtig es sei, einen Einlagensicherungsrahmen beizubehalten, der mindestens das gleiche Maß an Einlegerschutz gewährleiste, wie es beim derzeitigen Rahmen der Fall sei. Ferner bezweifelte ein Mitgliedstaat, ob die in der BRRD/SRMR/DGSD festgelegten Mandate ausreichend breit angelegt waren, um eine solche umfassende Initiative abzudecken. Als Antwort auf die Frage, wie ein „gemeinsames Einlagenversicherungssystem“ (EDIS) in die Gesamtarbeit einbezogen wird, erläuterte die Kommission, dass sich die Folgenabschätzung auch mit der Schaffung eines gemeinsamen Einlagenversicherungssystems als Teil der Vervollendung der Bankenunion befassen werde.

Der **Vorsitz** hat die Beratungen über die Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung zur Kenntnis genommen.

IV. Überwachung der Fortschritte bei der Risikominderung – Maßnahmen zum Abbau notleidender Kredite in Europa

In der Sitzung der Ad-hoc-Gruppe vom 19. November hat der Vorsitz einen Überblick über die Maßnahmen gegeben, mit denen das Problem der notleidenden Kredite in Europa angegangen werden soll. Als Reaktion auf den Aktionsplan des Rates (Wirtschaft und Finanzen) von 2017 für den Abbau notleidender Kredite⁴ habe die Kommission im März 2018 ihr Paket zu notleidenden Krediten vorgelegt. Die Verordnung zur aufsichtsrechtlichen Letztsicherung sei von den beiden gesetzgebenden Organen angenommen worden und sei im April 2019 in Kraft getreten⁵. Die EZB, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde, der Einheitliche Abwicklungsausschuss und der Europäische Ausschuss für Systemrisiken hätten auch verschiedene Elemente des Aktionsplans in ihrem Zuständigkeitsbereich umgesetzt. Darüber hinaus hätten die Mitgliedstaaten wichtige Maßnahmen auf nationaler Ebene eingeleitet und ermöglicht.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/#>.

⁵ VERORDNUNG (EU) 2019/630 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. April 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf die Mindestdeckung notleidender Risikopositionen (ABl. L 111 vom 25.4.2019, S. 4).

Trotz dieser Erfolge seien die Quoten notleidender Kredite in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor hoch und unterschieden sich nach wie vor von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und von Bank zu Bank. Darüber hinaus stünden einige Schlüsselemente des Aktionsplans für den Abbau notleidender Kredite aus dem Jahr 2017 noch aus. Die Beratungen über den Vorschlag für eine Richtlinie über Kreditdienstleister und Kreditkäufer im Europäischen Parlament dauerten in der Tat noch an. Da die Umsetzung der genannten Richtlinie eine wichtige Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise darstellen könnte, sollten die beiden gesetzgebenden Organe den Trilog so bald wie möglich aufnehmen. Darüber hinaus habe die Europäische Bankenaufsichtsbehörde den Leistungsvergleich bezüglich der Insolvenz- und Darlehensvollstreckungsregelungen abgeschlossen. Das Ergebnis des Leistungsvergleichs sollte – wie im Aktionsplan von 2017 vorgesehen – Anreize für gezielte Reformen der Rahmen für die Darlehensvollstreckung in den Mitgliedstaaten schaffen.

In Anbetracht der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft und der möglichen Zunahme von Ausfällen und notleidenden Krediten werde die Kommission im Dezember eine Mitteilung mit einer neuen Strategie und Maßnahmen für den Umgang mit notleidenden Krediten veröffentlichen. Auf der Grundlage der oben genannten Elemente würden in dieser Mitteilung gezielte Maßnahmen in zwei Bereichen im Mittelpunkt stehen: i) Weiterentwicklung der Sekundärmärkte für notleidende Aktiva und ii) Vorlage von Reformen der Rahmen für Insolvenz und Schuldenbeitreibung. Zur Strategie gehörten auch die Beseitigung regulatorischer Hindernisse für den Erwerb notleidender Kredite und anderer Hemmnisse für die Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite. Eine weitere Maßnahme im Instrumentarium zur Bekämpfung notleidender Kredite könnten nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften sein. Darüber hinaus müssten die Qualität und Vergleichbarkeit der Daten für notleidende Vermögenswerte verbessert werden.

Der **deutsche Vorsitz** ersucht den AStV, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen, damit die Arbeit weiter vorangebracht werden kann.

Der portugiesische Vorsitz wird ersucht, nach der Übernahme des Vorsitzes auf den erreichten Fortschritten aufzubauen und weiter auf die Stärkung der Bankenunion hinzuarbeiten, indem er sich mit den verschiedenen einschlägigen Arbeitsbereichen befasst, über die im Fahrplan vom Juni 2016 Einvernehmen erzielt wurde.