

Brüssel, den 11. März 2026
(OR. en)

7240/26

EF 66
ECOFIN 329
FSC 6
ESMA
ESRB
ECB
EIOPA
SRB
EBA

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2026) 119 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Krisenvorsorge im Finanzsektor der EU

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument COM(2026) 119 final.

Anl.: COM(2026) 119 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.3.2026
COM(2026) 119 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

über die Krisenvorsorge im Finanzsektor der EU

1. Einführung

Die Europäische Union sieht sich in verschiedenen Bereichen mit zunehmenden Risiken und beispiellosen Bedrohungen konfrontiert. Zu diesen Risiken zählen eine erhöhte Unsicherheit, geopolitische Spannungen und Konflikte, Risiken im Bereich Cybersicherheit und Informationsmanipulation sowie der Klimawandel und zunehmende Risiken durch Naturkatastrophen. Im Hinblick auf die Stärkung der Fähigkeit der EU, diese Bedrohungen zu antizipieren, zu verhindern und darauf zu reagieren, haben die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) am 26. März 2025 gemeinsam die Europäische Strategie für eine Union der Krisenvorsorge¹ vorgestellt. Der Finanzsektor der EU spielt unter allen Umständen eine Schlüsselrolle bei der Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen. Aus diesem Grund führt die Kommission im Rahmen der Europäischen Strategie für eine Union der Krisenvorsorge und in Umsetzung von Maßnahme 25 des Anhangs der gemeinsamen Mitteilung eine umfassende Bewertung des Stands der Krisenvorsorge im Bereich Finanzdienstleistungen durch. Insbesondere wird die Fähigkeit des Finanzsektors bewertet, die Kontinuität kritischer Funktionen wie der Abwicklung von Zahlungen und der Finanzierung der Wirtschaft unter allen Umständen zu gewährleisten.

Die Rechtsvorschriften der EU für Finanzdienstleistungen bauen auf einer soliden Tradition der Vorsicht, Krisenvorsorge, Resilienz und Vorausschau auf. Die Ziele sind klar: Wahrung der Finanzstabilität, geordnete Abwicklung ausfallender Finanzinstitute, Krisenmanagement und Einlagensicherung, Anlegerschutz und Marktintegrität. Die EU hat nach der großen Finanzkrise, die 2007 ihren Anfang nahm, eine umfassende Überarbeitung ihrer Aufsichtsvorschriften und der Architektur der Bankenaufsicht durchgeführt. Durch diese Reformen wurden die Finanzinstitute, die Kapitalmärkte und die Anbieter von Finanzmarktinfrastruktur in der EU gestärkt.

Der Finanzsektor der EU hat inzwischen durch die Konsolidierung von drei Säulen ein hohes Maß an Resilienz erreicht: i) risikobasiertes Kapital für Banken und Finanzinstitute, ii) Anforderungen an die Unternehmensführung und Transparenz und iii) Mechanismen für die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Sektoren. Die EU hat Leitlinien und Grundsätze eingeführt, nach denen die Risiken extremer Zwischenfälle in Rahmen für operationelle Risiken, Plänen zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs und Notfallplänen kontinuierlich bewertet werden.

Der EU-Rahmen wurde in den letzten Jahren durch mehrere Krisen auf die Probe gestellt, darunter die COVID-19-Pandemie, die Aggression Russlands gegen die Ukraine, die regionale Bankenkrise in den USA und die Credit-Suisse-Krise im Jahr 2023, Stromausfälle, Cyberangriffe und hybride Vorfälle. Angesichts dieser Krisen hat sich der Finanzsektor der EU als robust und resilient erwiesen. Die Behörden auf nationaler und EU-Ebene haben zügig und entschlossen reagiert.

¹ Die Kommission und der EAD haben eine [gemeinsame Mitteilung](#) über die [Europäische Strategie für eine Union der Krisenvorsorge](#) veröffentlicht.

Im Allgemeinen ist Krisenvorsorge kein statischer Prozess; sie ist ein dynamischer, zukunftsorientierter Zustand. Dazu ist ein kontinuierlicher Zyklus aus Planung, Schulung, Ausrüstung, Test, Bewertung und Verbesserung erforderlich. Dabei muss der Schwerpunkt auf der Bereitschaft liegen, alle Gefahren zu bewältigen, indem Risiken antizipiert, Fähigkeiten entwickelt, sektorübergreifende Koordinierung (Regierung, Privatwirtschaft, öffentlicher Sektor) sichergestellt und aus vergangenen Ereignissen gelernt wird, um resiliente Gemeinschaften aufzubauen, denen es gelingt, Krisen vorzubeugen, sich vor ihnen zu schützen und sich nach ihnen zu erholen. Dies gilt gleichermaßen für den Finanzsektor.

In diesem Bericht wird ausgehend von den laufenden Gesprächen mit der Europäischen Zentralbank, den Europäischen Aufsichtsbehörden, dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken, dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss, den Mitgliedstaaten und der Finanzdienstleistungsbranche ein Überblick über den aktuellen Stand der Krisenvorsorge im Finanzsektor der EU gegeben.

2. Krisenvorsorge im EU-Binnenmarkt

Die Krisenvorsorge im Finanzsektor wurde auf EU-Ebene in den letzten Jahren durch Rechtsvorschriften und die Schaffung von Governance-Strukturen auf EU-Ebene, die den grenzüberschreitenden Charakter des EU-Finanzsektors widerspiegeln, verbessert. Die Governance beruht auf zwei Säulen: EU-Rechtsvorschriften und EU-Behörden. Ergänzt wird diese Struktur durch eine Reihe von Maßnahmen, die auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets, auf regionaler Ebene (unter Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten) und auf Ebene der Mitgliedstaaten ergriffen werden.

2.1 EU-Rechtsvorschriften für den Finanzsektor

Der Finanzsektor unterliegt sowohl sektorspezifischen als auch bereichsübergreifenden Rechtsvorschriften.

Sektorspezifische Rechtsvorschriften

Zu den sektorspezifischen Rechtsvorschriften zählen die Eigenkapitalrichtlinie und -verordnung (CRD/CRR)², Solvabilität II³, die Richtlinie II über Märkte für Finanzinstrumente

² 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 (CRD);

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 (CRR).

³ Konsolidierte Fassung: Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rücktrittsversicherungstätigkeit (Solvabilität II).

(MiFID II)⁴, die Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR)⁵ und die Verordnung über Zentralverwahrer (CSDR)⁶. Mit diesen Rechtsvorschriften werden aufsichtliche Anforderungen eingeführt, um die Resilienz, Stabilität und das ordnungsgemäße Funktionieren von Finanzinstituten, Finanzinfrastrukturen und dem Finanzsystem sicherzustellen.

Im Hinblick auf die Krisenvorsorge sind in mehreren sektorspezifischen Rechtsvorschriften Anforderungen an das Management operationeller Risiken, die operative Resilienz, die IKT-Resilienz, die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs und das Krisenmanagement festgelegt. Im Bankensektor beispielsweise sorgen die CRR/CRD, die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD)⁷, die Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR)⁸ und die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (DGSD)⁹ dafür, dass Banken über die nötige Resilienz verfügen, um einer Vielzahl potenzieller Risiken, einschließlich extremer Ereignisse, standzuhalten. Von Banken wird erwartet, dass sie robuste Governance- und Risikomanagement-Rahmen umsetzen, einschließlich verbesserter Pläne für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs, Kommunikation und Wiederherstellung, um einer Vielzahl von Risiken wirksam begegnen zu können. Zu den wichtigsten Merkmalen der Maßnahmen zur Bewältigung der Risikoszenarien, sowohl präventiver als auch reaktiver Art, gehören spezifische Ex-ante-Anforderungen an Banken wie Sanierungspläne und Abwicklungspläne, wie sie in der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus und der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten vorgeschrieben sind.

Neben Banken unterliegen auch Versicherungsunternehmen, die unter die Solvabilität II fallen, Wertpapierfirmen gemäß MiFID II und Marktinfrastrukturen wie zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer ähnlichen Anforderungen, um die operative Resilienz, das IKT-Risiko, die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs und das Krisenmanagement sicherzustellen. Ergänzt werden diese durch Anforderungen zur Verbesserung der Sanierungs- und Abwicklungsplanung, sofern erforderlich. Die Vermögensverwaltung und die

⁴ Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (MiFID II).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (EMIR).

⁶ 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.

⁷ 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 (BRRD).

⁸ 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 (SRMR).

⁹ Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD).

Finanzmittlertätigkeit von Nichtbanken unterliegen ebenfalls einem umfassenden und wachsenden EU-Rechtsrahmen, darunter die Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren, die Richtlinie über die Verwaltung alternativer Investmentfonds und die Verordnung über Geldmarktfonds. Durch diese Instrumente werden Anforderungen an das Risikomanagement, das Liquiditätsmanagement, die Hebelwirkung, die Bewertung und die Transparenz gestellt, um die Stabilität des Sektors zu fördern. Der Aufbau einer Spar- und Investitionsunion (SIU) durch die Stärkung der Fähigkeit des EU-Finanzsektors, Ersparnisse mit Einnahmen schaffenden Investitionen zu verbinden und so die Risikoteilung und -streuung im gesamten EU-Finanzsektor zu verbessern, wird dessen allgemeine Resilienz und Krisenvorsorge stärken.

Die Europäische Zentralbank (EZB) – die einheitliche Aufsichtsbehörde für Banken in 21 Mitgliedstaaten – und die nationalen zuständigen Behörden innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets stellen die finanzielle und operationelle Resilienz der Banken in den Mittelpunkt ihrer Aufsichtsprioritäten. Banken werden ausdrücklich dazu angehalten, geopolitische Risiken angemessen zu berücksichtigen und in ihre Risikomanagementprozesse zu integrieren. In diesem Zusammenhang sollten Banken Risiken gegenüber Gegenparteien in Drittländern, mögliche Auswirkungen ausländischer Sanktionen auf Risiken sowie Abhängigkeiten von externen Dienstleistern und Infrastrukturen berücksichtigen. Des Weiteren sollten Banken einen robusten Governance-Rahmen und Schutzmaßnahmen gegen Cyberbedrohungen und andere Gefahren entwickeln, die ihre operationelle Resilienz beeinträchtigen können. Dies umfasst Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und zum Schutz vor physischen Schäden. Neben institutionsspezifischen Maßnahmen umfasst der Aufsichtsrahmen der EU für Banken auch umfassendere systemweite und grenzüberschreitende Risikokanäle.

Der Rahmen für das Krisenmanagement umfasst eine Reihe von Instrumenten, die eingesetzt werden können, wenn die Funktionsfähigkeit eines Anbieters einer kritischen Funktion gefährdet ist. Der überarbeitete Rahmen für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung, über den im Juni 2025 eine politische Einigung erzielt wurde, stellt einen wichtigen Schritt dar, um das Krisenmanagementsystem der EU insbesondere für kleinere und mittlere Banken noch wirksamer zu gestalten.

Ein wichtiger Aspekt der Krisenvorsorge im Finanzsektor ist die Bereitstellung von Zahlungsmitteln für die Öffentlichkeit, sowohl Bargeld als auch elektronische Zahlungsmittel. Um sicherzustellen, dass unter allen Umständen **Bargeld** verfügbar ist, besteht eine wichtige Maßnahme auf der Ebene des Eurosystems darin, eine gemeinsame strategische Reserve an Euro-Banknoten zu unterhalten. Die EZB fungiert als zentrales Koordinierungs- und Entscheidungsgremium und führt regelmäßig Krisenmanagementübungen durch, einschließlich möglicher Krisenkommunikation. Auf nationaler Ebene verfügen die nationalen Zentralbanken über Pläne zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs, um sicherzustellen, dass Bargeldabhebungen und -einzahlungen weiterhin möglich sind.

Parallel dazu soll mit dem Vorschlag der Kommission vom 28. Juni 2023 über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel sichergestellt werden, dass Euro-Bargeld

weiterhin für Zahlungen allgemein akzeptiert und für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und öffentliche Einrichtungen im gesamten Euro-Währungsgebiet leicht zugänglich bleibt. Die Anforderungen zur Aufrechterhaltung einer gesunden Bargeldinfrastruktur in normalen Zeiten sorgen auch dafür, dass Bargeld in Krisensituationen verfügbar ist. Der Vorschlag der Kommission enthielt keine Bestimmung zur Resilienz, jedoch nahm der Rat diese in sein Verhandlungsmandat auf, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, einen Liquiditätsresilienzplan oder eine Kombination gleichwertiger Maßnahmen zu erstellen.

Zusätzlich zielt die Zahlungsdiensterichtlinie 3 (PSD3), über die im November 2025 eine politische Einigung erzielt wurde, darauf ab, den Zugang zu Bargeld in Geschäften zu verbessern, indem Einzelhändlern gestattet wird, Bargeldauszahlungen ohne Einkauf (d. h. Abhebungen in Geschäften) bis zu einem bestimmten Betrag anzubieten. Dadurch wird die Verwendung von Bargeld insbesondere in ländlichen Gebieten vereinfacht, indem die Regeln für Einzelhändler und Geldautomatenbetreiber präzisiert werden.

Um das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Finanzsystem aufrechtzuerhalten, die öffentliche Ordnung zu wahren und die grundlegende Funktionsfähigkeit der Wirtschaft im Falle einer weitreichenden Störung sicherzustellen, ist es neben der Verfügbarkeit von Bargeld von entscheidender Bedeutung, die **Zahlungsdienste** wie Kartenzahlungen, Überweisungen von Konto zu Konto (einschließlich über Mobiltelefone), den Zugang zu Zahlungskonten und die Möglichkeit, Einzahlungen zu tätigen, aufrechtzuerhalten, damit die Öffentlichkeit weiterhin Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen hat.

In der geltenden Zahlungsdiensterichtlinie 2 (PSD2) sind weitere Aspekte geregelt, darunter das Management operationeller und sicherheitsrelevanter Risiken sowie die Meldung schwerwiegender Sicherheitsvorfälle. Das Ziel besteht darin, die Sicherheit und Resilienz der Zahlungssysteme in der gesamten EU zu stärken.

Das Eurosystem fördert die Sicherheit und Effizienz von Zahlungssystemen. Es wurden Aufsichtsanforderungen eingeführt, um die für das europäische Zahlungssystem identifizierten wichtigsten Risikoszenarien zu bewältigen. In den Regelwerken wird eine umfassende Reihe von Anforderungen für das Management operationeller Risiken festgelegt. Dazu gehören Maßnahmen für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs und die zeitnahe Wiederherstellung sowie spezifische Bestimmungen für Informationssicherheit, Cyberresilienz, physische Sicherheit, Outsourcing, IT-Risikomanagement und andere verwandte Bereiche. Der Rahmen umfasst elektronische Zahlungsinstrumente (wie Karten, Lastschriften, Überweisungen, E-Geld und digitale Geldbörsen) sowie die Systeme (z. B. Kartennetze) und Anwendungen (z. B. digitale Geldbörsen), die deren Nutzung ermöglichen.

Um einen besseren Schutz zu gewährleisten, sind in Artikel 15 der EZB-Verordnung zu den Anforderungen an die Überwachung systemrelevanter Zahlungsverkehrssysteme (SIPS-Verordnung) weitere Anforderungen festgelegt. Dazu gehört beispielsweise, dass Systeme innerhalb von zwei Stunden wiederhergestellt werden müssen (auch durch den Einsatz von Ausweichstandorten) und dass SIPS-Betreiber in der Lage sind, alle an einem Tag fälligen Zahlungen bis zum Ende des Geschäftstages, an dem der Vorfall aufgetreten ist, abzuwickeln.

Durch das Projekt zur Einführung eines digitalen Euro – einer digitalen Form von Bargeld, die physisches Bargeld und private Zahlungslösungen ergänzen soll – würde der Öffentlichkeit eine zusätzliche Zahlungsmethode geboten und gleichzeitig die digitale und finanzielle Inklusion gefördert. Als erstes einheitliches paneuropäisches Zahlungssystem würde der digitale Euro auch dazu beitragen, die internationale Rolle des Euro zu wahren. Indem die offene strategische Autonomie der EU gestärkt und die Palette der verfügbaren Zahlungsinstrumente erweitert wird, soll das Projekt des digitalen Euro die allgemeine Resilienz der Zahlungsdienste weiter stärken. In Bezug auf den Vorschlag zum gesetzlichen Zahlungsmittel hat der Rat zusätzliche Bestimmungen hinzugefügt, um die Resilienz des digitalen Euro weiter zu stärken. In diesem Zusammenhang werden Briefaschen für die europäische digitale Identität (EUid-Briefaschen) mit den Benutzeroberflächen des digitalen Euro kompatibel sein und so eine sichere und nahtlose Benutzerauthentifizierung gewährleisten¹⁰.

Sektorübergreifende Rechtsvorschriften im Finanzsektor

Als Ergänzung zu den oben genannten Rechtsvorschriften im Finanzbereich ist die Verordnung über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor (DORA-Verordnung) ein speziell auf den Finanzsektor zugeschnittener Rechtsakt, der für den gesamten Finanzsektor der EU gilt. Die DORA-Verordnung erstreckt sich auf 20 verschiedene Arten von Finanzinstituten, darunter Kreditinstitute, Zahlungsdienstleister, Finanzmarktinfrastrukturen, Versicherungsgesellschaften, Ratingagenturen und Vermögensverwalter.

Im Mittelpunkt der DORA-Verordnung stehen die Resilienz von Finanzinstituten, ihre Bereitschaft, potenzielle Störungen im IKT-Bereich zu bewältigen, sowie das Management von Risiken, die sich aus der Abhängigkeit von externen IKT-Dienstleistern ergeben, einschließlich systemischer Risiken und Konzentrationsrisiken, die von IKT-Anbietern ausgehen, die für den Finanzsektor der EU von entscheidender Bedeutung sind. Mit der DORA-Verordnung wird ein harmonisierter und robuster Rahmen geschaffen, um die Fähigkeit des EU-Finanzsektors zu stärken, Störungen im Zusammenhang mit Informations- und Kommunikationstechnologien zu verhindern, ihnen standzuhalten, darauf zu reagieren und sich von ihnen zu erholen. Finanzinstitute müssen einen umfassenden Rahmen für das Management von IKT-Risiken einrichten, das Governance, Bestandsaufnahme der Vermögenswerte, Risikoidentifizierung, Schutz, Erkennung, Reaktion, Wiederherstellung und kontinuierliche Verbesserung umfasst. Dadurch wird sichergestellt, dass Schwachstellen und Resilienz in Systemen und Prozessen proaktiv gemanagt werden. Finanzinstitute sind außerdem verpflichtet, schwerwiegende IKT-bezogene Vorfälle zu erkennen, zu klassifizieren und den zuständigen Behörden unter Verwendung vereinbarter Definitionen, Schwellenwerte und Fristen zu melden, um koordinierte Reaktionen über verschiedene Rechtsordnungen hinweg zu ermöglichen. In der

¹⁰ Der Europäische Rahmen für eine digitale Identität sorgt für ein sicheres und vertrauenswürdiges Ökosystem für die digitale Identifizierung und Authentifizierung sowie für die Verwendung elektronischer Beweismittel, das bis Ende 2026 allen Bürgerinnen und Bürgern der EU zur Verfügung stehen wird. EUid-Briefaschen werden unmittelbar zur Resilienz und Krisenvorsorge des Finanzsektors der EU beitragen und Schutz vor Betrug und Identitätsdiebstahl bei Zahlungen, der Kundengewinnung und anderen Finanzdienstleistungen bieten.

Verordnung sind regelmäßige Tests und Bewertungen der Resilienz- und Krisenvorsorgeprozesse, -instrumente und -vorkehrungen der Finanzinstitute vorgeschrieben.

Finanzinstitute müssen auch die Risiken im Zusammenhang mit der Nutzung von externen IKT-Dienstleistern, insbesondere kritischen Drittdienstleistern, verwalten. Gemäß der DORA-Verordnung sind Finanzinstitute verpflichtet, vor Abschluss neuer Verträge mit kritischen IKT-Drittdienstleistern eine Sorgfaltsprüfung hinsichtlich Konzentrationsrisiken durchzuführen. Im Rahmen der DORA-Verordnung wurde ein Aufsichtsmechanismus eingerichtet, bei dem die drei europäischen Aufsichtsbehörden¹¹ kritische IKT-Drittdienstleister auf europäischer Ebene beaufsichtigen und so die allgemeine digitale operationale Resilienz im gesamten Finanzsektor der EU verbessern. Im November 2025 veröffentlichten die europäischen Aufsichtsbehörden die Liste der gemäß der DORA-Verordnung benannten kritischen IKT-Drittdienstleister. Das DORA-Regelwerk eignet sich besonders gut für das Management von Cybersicherheit, Konnektivität, Krisenvorsorge und operativen Risiken mit einer starken internationalen Dimension.

Neben der DORA-Verordnung, die eine Sondervorschrift für den Finanzsektor darstellt, unterliegt der Finanzsektor auch horizontalen Kooperationsvereinbarungen zur physischen und digitalen Resilienz im Rahmen der Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen (CER-Richtlinie)¹² und der NIS2-Richtlinie.

Mit der CER-Richtlinie wird ein übergreifender Rahmen geschaffen, mit dem die Resilienz kritischer Einrichtungen gegenüber allen Gefahren berücksichtigt wird. Darin sind Risikobewertungen, nationale Strategien und spezifische Resilienzmaßnahmen für ausgewiesene kritische Einrichtungen vorgeschrieben, um sicherzustellen, dass diese weiterhin wichtige gesellschaftliche Funktionen erfüllen können. Zwar sind der Bankensektor und die Finanzmarktinfrastrukturen in der Richtlinie als kritische Sektoren aufgeführt, jedoch fällt der Finanzsektor nicht unter die wesentlichen Anforderungen der CER-Richtlinie, da er durch wesentlich spezifischere Anforderungen im Rahmen der DORA-Verordnung abgedeckt ist. Dennoch unterliegt der Finanzsektor weiterhin der CER-Richtlinie für Vereinbarungen über die horizontale Zusammenarbeit.

Die NIS2-Richtlinie bietet einen umfassenderen Rahmen für die Cybersicherheit in verschiedenen kritischen Sektoren. Die DORA-Verordnung gilt als Sonderregelung gegenüber der NIS2-Richtlinie, was bedeutet, dass die in der DORA-Verordnung festgelegten Anforderungen in Bezug auf Risikomanagement und Meldung von Vorfällen als sektorspezifischer Rechtsakt der Union anstelle der NIS2-Richtlinie gelten. Wie die

¹¹ Die drei europäischen Aufsichtsbehörden sind die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA).

¹² Richtlinie (EU) 2022/2557 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/114/EG des Rates. In Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie ist vorgesehen, dass die Kommission zum Zwecke der Einhaltung des Artikels 5 Absatz 4 der Richtlinie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein unverbindliches gemeinsames Berichtsmuster ausarbeitet.

Kommission in ihren Leitlinien zur Anwendung des Artikels 4 Absätze 1 und 2 der NIS2-Richtlinie¹³ mitgeteilt hat, gelten bestimmte Bestimmungen der NIS2-Richtlinie, die für die Gewährleistung der Krisenvorsorge und die Erreichung eines hohen Maßes an Resilienz von Finanzunternehmen unerlässlich sind, weiterhin, darunter die Anforderungen zur Verabschiedung einer Cybersicherheitsstrategie und zur Einrichtung eines nationalen Rahmens für das Cyberkrisenmanagement (mit der Verpflichtung, Behörden für das Cyberkrisenmanagement zu benennen und nationale Pläne für die Reaktion auf Cybersicherheitsvorfälle großen Ausmaßes und Krisen zu verabschieden), die die Banken und Finanzmarktinfrastrukturen abdecken. Darüber hinaus sollten Computer-Notfallteams (CSIRT) und das Europäische Netzwerk der Verbindungsorganisationen für Cyberkrisen (EU-CyCLONE) ihre Aufgaben in Bezug auf den Bankensektor und die Finanzmarktinfrastrukturen wahrnehmen.

Die für den Finanzsektor dargelegten Krisenvorsorgemaßnahmen sind darauf ausgerichtet, das Erfordernis der Resilienz mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang zu bringen. Die regulatorischen und aufsichtlichen Anforderungen sind auf die Größe, Komplexität und systemische Bedeutung der Institute zugeschnitten, um eine unverhältnismäßige Belastung kleinerer Unternehmen zu vermeiden. Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, sorgen harmonisierte Regelwerke wie die DORA-Verordnung für eine Vereinheitlichung der Anforderungen im gesamten Sektor, wodurch Einheitlichkeit gewährleistet und Doppelarbeit reduziert wird.

2.2 EU-Behörden: Instrumente und Zusammenarbeit

Die EU-Behörden verfügen über spezifische Instrumente, die in Notsituationen aktiviert werden können und die Krisenvorsorgemaßnahmen zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs umfassen. Beispielsweise wurden den drei europäischen Aufsichtsbehörden gemäß ihren Gründungsverordnungen Notfallbefugnisse übertragen. Nachdem der Rat die Krisensituation offiziell anerkannt hat (gemäß Artikel 18 der ESA-Verordnung), können sie gemäß Artikel 9 durch Beschlüsse im Einzelfall vorübergehend Finanztätigkeiten einschränken. Sie übernehmen auch eine allgemeine Koordinatorfunktion zwischen den nationalen Behörden und innerhalb des Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS) (Artikel 31).

Wie bereits erwähnt, ist die EZB die einzige Aufsichtsbehörde für Banken in den 21 Mitgliedstaaten, die am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen, und gewährleistet eine einheitliche Aufsicht im gesamten Gebiet. Der Einheitliche Abwicklungsausschuss ist die einheitliche Abwicklungsbehörde für diese Mitgliedstaaten und für die ordnungsgemäße Abwicklung von insolventen Banken zuständig, um so die finanzielle Stabilität zu gewährleisten und die Kosten für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu minimieren.

¹³ C(2023)6068.

Um die operationelle Resilienz zu stärken, haben alle EU-Behörden interne Verfahren zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs, Krisenvorsorgemaßnahmen und Verfahren für das Management kritischer Vorfälle entwickelt, um eine Vielzahl von Gefahren zu bewältigen. Sie überprüfen diese Maßnahmen regelmäßig, um den Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten und die zeitkritischsten Geschäftsprozesse zu identifizieren, die in einer Krisensituation durchgeführt werden müssen, sowie das erforderliche Maß an Dringlichkeit festzulegen.

Angesichts der Notwendigkeit, die Integrität und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu wahren, sowie angesichts der hohen Verflechtung und der Gefahr von Ausstrahlungseffekten im Finanzsektor der EU ist eine Koordinierung zwischen den verschiedenen EU-Behörden unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten unerlässlich, um Krisen, die mehrere Teile der EU gleichzeitig betreffen könnten, vorherzusehen und zu bewältigen. Eine frühzeitige Einbindung und rasche Zusammenarbeit sind sowohl in der Planungsphase als auch in jeder Phase der Krisensituation von entscheidender Bedeutung. Um die Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen, die auch in einer Krisensituation von Bedeutung sein können, zu erleichtern, haben mehrere EU-Behörden Kooperationsvereinbarungen untereinander oder mit nationalen zuständigen Behörden oder nationalen Abwicklungsbehörden geschlossen oder Absichtserklärungen unterzeichnet (z. B. die Absichtserklärung zwischen der EZB und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss) und führen außerdem Übungen durch, um eine angemessene Krisenvorsorge sicherzustellen.

Ein bedeutender Meilenstein in diesen Bemühungen ist der europaweite Koordinierungsrahmen in Bezug auf systemische Cybervorfälle (EU-SCICF), der im Januar 2025 von den europäischen Aufsichtsbehörden eingerichtet wurde. Dieser Rahmen bietet eine strategische Grundlage für die Zusammenarbeit bei schwerwiegenden Cybervorfällen¹⁴. Ziel ist es, einen schnellen Informationsaustausch und ein gemeinsames Vorgehen zu ermöglichen, indem Protokolle zur Bewertung und Minderung von Risiken in allen EU-Mitgliedstaaten eingeführt werden.

Darüber hinaus verabschiedete der Rat im Juni 2025 einen „Konzeptentwurf für das Cyberkrisenmanagement“¹⁵ als wichtigen Leitfaden für die Mitgliedstaaten zur Verbesserung ihrer Vorsorge, ihrer Erkennungskapazitäten und ihrer Reaktion auf Cybersicherheitsvorfälle, der auf allen einschlägigen Mechanismen beruht, einschließlich derjenigen, die durch die NIS2-Richtlinie, die DORA-Verordnung (EU-SCICF) und das Cybersolidaritätsgesetz geschaffen wurden.

In diesem Rahmen können regelmäßig Übungen durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass die Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit weiterhin robust und effektiv sind. Darüber hinaus wird auf internationaler Ebene mit dem G7-Protokoll zur Reaktion auf Cybervorfälle angestrebt, die weltweiten Reaktionsmaßnahmen auf Cybersicherheitsbedrohungen, die sich

¹⁴ Mit dem EU-SCICF wird auch Artikel 49 der DORA-Verordnung umgesetzt, um die Koordinierung mit anderen Krisenbewältigungsrahmen der EU zu verbessern.

¹⁵ Empfehlung des Rates vom 6. Juni 2025 für einen EU-Konzeptentwurf für das Cyberkrisenmanagement (ABl. C, C/2025/3445, 20.6.2025, <http://data.europa.eu/eli/C/2025/3445/oj>).

auf den Finanzsektor auswirken, zu harmonisieren und zeitnahe und koordinierte Reaktionen über verschiedene Rechtsordnungen hinweg sicherzustellen.

Jede EU-Behörde führt regelmäßige Risikobewertungen und andere Maßnahmen durch, um die wichtigsten Risiken im Hinblick auf das Mandat und die Aufgaben der jeweiligen Behörde zu ermitteln. Die Risikobewertungen werden in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden durchgeführt und tragen dazu bei, ein gemeinsames und vertieftes Verständnis der Risikolandschaft und der zu priorisierenden Risiken zu entwickeln. Risikobewertungen fließen häufig in Frühwarnsysteme ein, die wiederum Teil der Krisenvorsorgepläne der EU-Behörden sind. Überdies ermöglichen die bestehenden Regulierungs- und Aufsichtsvereinbarungen zwischen EU-Behörden und Akteuren des Privatsektors einen kontinuierlichen Dialog über gegenseitige Erwartungen hinsichtlich der Krisenvorsorge¹⁶.

2.3 Regelwerke auf nationaler und regionaler Ebene

Zusätzlich zu den Rechtsvorschriften auf EU-Ebene haben die Mitgliedstaaten eigene nationale Krisenvorsorgepläne entwickelt¹⁷. Diese Systeme gehen in der Regel über den Finanzsektor hinaus und decken die gesamte gesellschaftliche Vorsorge auf nationaler Ebene ab. Aus diesem Grund unterscheiden sich die nationalen Regelungen zwischen den Mitgliedstaaten und spiegeln die unterschiedlichen nationalen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen sowie den Umfang der Zuständigkeiten wider. Gleichzeitig werden diese nationalen Regelungen innerhalb eines einheitlichen EU-Rahmens umgesetzt und stehen zunehmend in Wechselwirkung mit Regelungen auf EU-Ebene und grenzüberschreitenden Koordinierungsmechanismen.

Die Krisenvorsorge des Finanzsektors ist stets ein wesentlicher Bestandteil nationaler Strategien zur Krisenvorsorge. Der Sektor ist führend in Sachen Krisenvorsorge und ein Vorbild für andere Sektoren. Die nationalen Krisenvorsorgestrategien für den Finanzsektor gehen über den EU-Besitzstand hinaus und beziehen sich auf nationale operationelle Fragen. Unterschiede zwischen den nationalen Finanzsystemen (z. B. Hauptmerkmale des nationalen Bankensektors, Umfang der Bargeldnutzung, Einführung des Euro, Teilnahme an der Bankenunion) spiegeln sich naturgemäß darin wider, wie die nationale Krisenvorsorge des Finanzsektors bewertet und sichergestellt wird.

Angesichts der zentralen Rolle, die öffentliche Behörden insbesondere im Falle einer Krise oder eines größeren Zwischenfalls spielen, müssen zuverlässige kurzfristige Finanzierungsfunktionen verfügbar bleiben, um Liquiditäts- oder Finanzierungsengpässe auf staatlicher Ebene und im öffentlichen Sektor im weiteren Sinne zu vermeiden und weitreichende Auswirkungen auf die Gesellschaft in Bezug auf das Vertrauen der Öffentlichkeit und die Finanzstabilität zu verhindern. Dies gilt jedoch nicht für alle

¹⁶ In der EU-Strategie für eine Union der Krisenvorsorge wird die Bedeutung solcher Partnerschaften anerkannt. Mit den Leitmaßnahmen 36 und 37 sollen eine öffentlich-private Taskforce für Krisenvorsorge eingerichtet und öffentlich-private Notfallprotokolle für alle Sektoren entwickelt werden.

¹⁷ Im Rahmen ihrer Bemühungen zur Umsetzung der Maßnahme 25 im Anhang der Gemeinsamen Mitteilung über die Europäische Strategie für eine Union der Krisenvorsorge hat die Kommission auch die Gespräche mit den Mitgliedstaaten über Krisenvorsorgepläne fortgesetzt.

Krisenrahmen in gleicher Weise: Insbesondere ist die Bankenabwicklung darauf ausgerichtet, die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel durch Bail-in- und branchenfinanzierte Abwicklungsmechanismen zu begrenzen.

Um die Resilienz der kurzfristigen staatlichen Finanzierungsfunktionen sicherzustellen, haben die nationalen Schuldenverwaltungsstellen Notfall- und Betriebskontinuitätspläne entwickelt, um auch im Krisenfall weiterarbeiten zu können. Diese Vorkehrungen werden zunehmend durch den Austausch bewährter Verfahren und die Koordinierung sowohl auf regionaler als auch auf EU-Ebene ergänzt.

Daneben bietet der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) mehrere Finanzhilfelinstrumente, mit denen die Finanzstabilität durch Unterstützung der ESM-Mitglieder gesichert und die Fähigkeit des Euro-Währungsgebiets zur Bewältigung von Staatsschulden- und Bankenkrisen gestärkt werden sollen. Diese Instrumente dienen der Bewältigung systemischer Krisen und ergänzen die operationelle Krisenvorsorge der Mitgliedstaaten und der EU für konkretere Störungsszenarien. Einige Mitgliedstaaten haben bilaterale Vereinbarungen getroffen, um die Verfügbarkeit kurzfristiger Finanzierungen für den Fall sicherzustellen, dass eine der grundlegenden Funktionen der Schuldenverwaltungsstellen nicht mehr verfügbar ist. Der Abschluss der anstehenden Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) würde das Sicherheitsnetz des Euro-Währungsgebiets weiter stärken.

Parallel dazu gibt es regionale Koordinierungsforen wie den nordisch-baltischen Kooperationsmechanismus, eine bedeutende regionale Initiative, deren Schwerpunkt auf den Ostseeanrainerstaaten liegt. Diese Foren fördern die Zusammenarbeit in den Bereichen Finanzaufsicht und Krisenmanagement sowie den Austausch von Informationen über Risikobewertungen und strategische Planung. Sie veranschaulichen, wie regionale Zusammenarbeit die Krisenvorsorge verbessern kann.

Mehrere Mitgliedstaaten haben im Rahmen ihrer nationalen Krisenvorsorgepläne spezielle öffentlich-private Partnerschaften oder Foren eingerichtet (unter Einbeziehung von Vertretern des Privatsektors aus verschiedenen Bereichen).

Insgesamt sind diese Regelungen auf regionaler und nationaler Ebene sowie auf EU-Ebene Teil eines mehrschichtigen Krisenvorsorgerahmens, in dem die Koordinierung und Zusammenarbeit auf regionaler und EU-Ebene durch nationale Maßnahmen ergänzt wird.

3. Stresstests

Stresstests sind ein wesentlicher Aspekt der Krisenvorsorge, wie in der Empfehlung des Rates zur Stärkung der Resilienz kritischer Infrastruktur¹⁸ anerkannt wird. Im Finanzsektor sind Stresstests bereits ein integraler und wesentlicher Bestandteil der Aufsicht über Finanzinstitute und Finanzmarktinфраstruktur-Anbieter. Stresstests stärken die Krisenfestigkeit des

¹⁸ Empfehlung des Rates vom 8. Dezember 2022 für eine unionsweite koordinierte Vorgehensweise zur Stärkung der Resilienz kritischer Infrastruktur (2023/C 20/01).

Finanzsektors, wobei mittels Simulation schwerwiegender Krisen (wie Rezessionen, Klimaschocks oder Cyberangriffen) Schwachstellen im Kapital und in der Liquidität von Finanzinstituten aufgedeckt werden. Dies zwingt Institute und Anbieter dazu, ihr Risikomanagement zu verbessern, ihre Kapitalpuffer auszubauen, ihre strategische Planung zu verfeinern und ihre Resilienz gegenüber künftigen Schocks zu erhöhen, wodurch die allgemeine Finanzstabilität verbessert und das Vertrauen in den Markt gestärkt wird.

Stresstests tragen auch zur Krisenvorsorge bei, da dabei systemweite und grenzüberschreitende Risikokanäle erfasst werden, darunter Ursachen für globale finanzielle Instabilität, geopolitische Spannungen, Cybervorfälle und Störungen kritischer Infrastrukturen.

Im **Bankensystem** hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) das Mandat, EU-weite Stresstests für den Bankensektor zu veranlassen und zu koordinieren. Auf der Grundlage dieses Mandats führt die EBA alle zwei Jahre einen EU-weiten Stresstest durch, der rund 75 % des Bankensektors abdeckt. Gemäß der Eigenkapitalrichtlinie sind die zuständigen Behörden verpflichtet, bei den von ihnen beaufsichtigten Instituten aufsichtliche Stresstests durchzuführen, und zwar in angemessenen Abständen, mindestens jedoch einmal jährlich. Außerdem hat die EBA Leitlinien herausgegeben, um sicherzustellen, dass die Behörden bei der Durchführung der jährlichen aufsichtlichen Stresstests eine einheitliche Methodik anwenden.

Innerhalb der Bankenunion führt die EZB regelmäßig Stresstests, Szenarioanalysen und Simulationen durch, um den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess zu unterstützen. Die EZB führt auch gezielte Überprüfungen der Cyberresilienz und der Auslagerungsvereinbarungen durch.

Im **Bereich der Versicherungsunternehmen und betrieblichen Altersversorgung** führt die EIOPA regelmäßig alle drei Jahre EU-weite Stresstests für Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen sowie für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV)¹⁹ durch, die auch eine Komponente zu Cyberrisiken und Klimarisiken umfassen.

Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) führt im Rahmen der Bewertungen gemäß Artikel 32 der ESMA-Verordnung und Artikel 24a der EMIR regelmäßig EU-weite Stresstests zur Resilienz von zentralen Gegenparteien durch. Zwar liegt der Schwerpunkt dieser Tests auf der Resilienz der zentralen Gegenparteien gegenüber negativen Marktentwicklungen, doch berücksichtigt die ESMA auch andere Arten exogener Risiken.

Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) erstellt Negativszenarien für die Stresstests der EBA (Banken), der EIOPA (Versicherungen, betriebliche Altersversorgung) und der ESMA (zentrale Gegenparteien).

Gemäß der Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungssysteme sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Aufgaben im Rahmen der Richtlinie zu erfüllen. Die Ergebnisse dieser Tests

¹⁹ In mehreren Mitgliedstaaten fallen Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung nicht in den Anwendungsbereich der EbAV-II-Richtlinie und unterliegen daher nicht den EU-Vorschriften. Solche Einrichtungen unterliegen nicht den Stresstests der EIOPA.

werden anschließend von der EBA für vergleichende Analysen verwendet, um die Resilienz der Einlagensicherungssysteme zu untersuchen.

4. Ausblick

Der Finanzsektor der EU wird durch einen soliden und multidimensionalen Rahmen für die Krisenvorsorge gestützt. Der Rahmen besteht aus spezifischen sektoralen Rechtsvorschriften, bereichsübergreifenden Rechtsvorschriften und Kooperationsmechanismen zwischen den Sektoren und zwischen den Mitgliedstaaten. Die Krisenvorsorge des Finanzsektors der EU hat auch eine externe Dimension, durch die die EU nicht nur ihre Finanzstabilität stärkt, sondern auch ihre Rolle als zuverlässiger und glaubwürdiger Finanzsektor auf globaler Ebene festigt.

Der Finanzsektor der EU hat seine Resilienz in vergangenen Krisen unter Beweis gestellt. Er hat gezeigt, dass er in der Lage ist, die Herausforderungen der COVID-19-Pandemie, der Aggression Russlands gegenüber der Ukraine, der Finanzkrisen in anderen Ländern, von Cyberangriffen und vieler weiterer Ereignisse zu bewältigen.

Angesichts der beispiellosen Bedrohungen und des zunehmend unsicheren geopolitischen Umfelds, mit dem sich die EU konfrontiert sieht, ist es dennoch wichtig, das Ausmaß der Krisenvorsorge des Finanzsektors der EU kontinuierlich zu bewerten. Die EU wird sich dieser Aufgabe weiterhin annehmen und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen, um schnelle, abgestimmte und angemessene vorbeugende und reaktive Maßnahmen sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, mit dem Ziel, einen stabilen Kurs beizubehalten und die wesentlichen Funktionen des Finanzsektors der EU zu erhalten. Es wird erwartet, dass die Entwicklung der Spar- und Investitionsunion und die Einführung des digitalen Euro die allgemeine Resilienz des Finanzsektors der EU verbessern und dessen Krisenvorsorge weiter stärken werden.