DE 2021

01

Sonderbericht

Abwicklungsplanung im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

CURIA RATIONUM
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-XI
Einleitung	01-16
Einheitlicher Abwicklungsmechanismus – Hintergrund	01-04
Zusammenarbeit im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus	05-16
Die Rolle des Einheitlichen Abwicklungsausschusses und der nationalen Abwicklungsbehörden	05-11
Interaktion mit anderen EU- und nationalen Behörden	12-16
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	17-24
Umfang und Methodik	17-21
Zugang zu Prüfungsnachweisen und Vertraulichkeitsfragen	22-24
Bemerkungen	25-107
Die strategischen Vorgaben wurden verstärkt, aber in einigen entscheidenden Bereichen bestehen weiterhin Mängel	25-65
Es fehlt noch eine Reihe wichtiger strategischer Vorgaben für die Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB	30-36
Die vorliegenden strategischen Vorgaben weisen einige Mängel auf	37-65
Bei der Abwicklungsplanung wurden Fortschritte erzielt, aber es bleibt noch einiges zu tun, bis sie mit den rechtlichen Anforderungen in Einklang steht	66-89
Die Qualität der Abwicklungspläne für Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB hat sich verbessert	69-75
Verzögerungen bei der Annahme von Abwicklungsplänen im Zuständigkeitsbereich des SRB	76-80
Der SRB kontrollierte die Qualität der Pläne für weniger bedeutende Banken nicht immer im gleichen Umfang	81-89

Organisatorische Rahmenbedingungen des SRM noch nicht optimal 90-107

Gute Interaktion mit Interessenträgern, aber die Abwicklungsbehörden sind auf eine zeitnahe Reaktion der Aufsichtsbehörden angewiesen 94-100

Das Personal für den SRM wurde aufgestockt, doch stellten die NRA etwas weniger Personal bereit 101-105

Deutliche Unterschiede bei der Personalausstattung auf NRA-Ebene 106-107

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 108-121

Anhänge

Anhang I — Die Arbeitsorgane des SRB

Anhang II — Die MREL-Vorgaben des SRB

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

Antworten des SRB

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Im Jahr 2014 verabschiedete die EU einen Rechtsrahmen für den Umgang mit ausfallenden Banken – den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (*Single Resolution Mechanism*, SRM) – als zweite Säule der Europäischen Bankenunion. Er ist für Banken in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets anwendbar. Der SRM bringt den Einheitlichen Abwicklungsausschuss (*Single Resolution Board*, SRB) – die Abwicklungsbehörde, die für bedeutende Banken und für grenzüberschreitend tätige Banken unabhängig von deren Bedeutung zuständig ist – und die nationalen Abwicklungsbehörden (*National Resolution Authorities*, NRA), die für weniger bedeutende Banken in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zuständig sind, zusammen.

II Der Mechanismus dient dazu, die Finanzstabilität zu schützen und ausfallende Banken geordnet und zu möglichst geringen Kosten für die Steuerzahler und die Realwirtschaft abzuwickeln. Zu diesem Zweck sieht der Rahmen Instrumente vor, mit denen ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Banken abgewickelt werden können, nachdem die Abwicklungsbehörde entschieden hat, dass die Bank kein normales Insolvenzverfahren nach nationalem Recht durchlaufen kann. Zur Vorbereitung müssen die Behörden für jede Bank Abwicklungspläne erstellen und grundsätzlich jährlich aktualisieren.

III Im Jahr 2017 veröffentlichte der Hof seinen ersten Prüfungsbericht, in dem er die Fähigkeit des SRB beurteilte, die Abwicklung bedeutender Banken wirksam durchzuführen. Diese zweite Prüfung führte der Hof durch, um politische Entscheidungsträger und Interessenträger über den aktuellen Vorbereitungsstand des SRM zu informieren. Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Überwachung der Abwicklungspläne für weniger bedeutende Banken durch den SRB und die Nachverfolgung der früheren Prüfungsergebnisse des Hofes.

IV Zu diesem Zweck prüfte der Hof, ob die strategischen Vorgaben und organisatorischen Rahmenbedingungen angemessen waren und ob Fortschritte bei der Qualität der genehmigten Abwicklungspläne und der damit verbundenen zeitlichen Planung erzielt wurden. Die Prüfungstätigkeit fand von April 2019 bis Januar 2020 statt. Der Hof untersuchte eine Stichprobe von Abwicklungsplänen, die in den Jahren 2019 und 2020 genehmigt wurden.

V Der Hof stellt fest, dass bestimmte Mängel bestehen, die nur die Gesetzgeber beheben können, etwa in Bezug auf i) die Finanzierung der Abwicklung und ii) die Tatsache, dass die nationalen Insolvenzverfahren nicht harmonisiert sind. Er weist ferner darauf hin, dass hinsichtlich der Lastenteilung unterschiedliche Regelungen bestehen, je nachdem ob eine Bank abgewickelt wird oder staatliche Beihilfen im Rahmen eines Insolvenzverfahrens erhält.

VI Die Gesamtschlussfolgerung des Hofes lautet, dass beim SRM in den letzten Jahren Fortschritte erzielt wurden, jedoch einige zentrale Elemente fehlen und im Hinblick auf die Abwicklungsplanung für Banken weitere Schritte erforderlich sind. Insbesondere wurde festgestellt, dass die strategischen Vorgaben noch nicht alle relevanten Bereiche abdeckten oder aber Schwachstellen aufwiesen. Den NRA wurden – von einigen Ausnahmen abgesehen – die strategischen Vorgaben für die Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich erst im August 2020 übermittelt, konnten aber bis dahin als Bezugspunkte dienen. Im August 2020 wurden den NRA erste Leitlinien für die Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich an die Hand gegeben.

VII Insbesondere im Zusammenhang mit Abwicklungshindernissen ist festzustellen, dass der SRB wesentliche Abwicklungshindernisse noch nicht bestimmt hat. Er entschied sich für einen schrittweisen Ansatz, wonach vor der Bestimmung wesentlicher Abwicklungshindernisse zunächst potenzielle Abwicklungshindernisse ermittelt werden. So haben die Banken Zeit, offene Punkte zu klären. Dadurch wird aber das im Rechtsrahmen vorgesehene Verwaltungsverfahren, mit dem wesentliche Abwicklungshindernisse beseitigt werden sollen, nicht eingeleitet. Solange kein abschließendes Ergebnis über die Art der Abwicklungshindernisse vorliegt, kann auch keine Feststellung zur Abwicklungsfähigkeit einer Bank getroffen werden.

VIII Der Hof stellte fest, dass sich die Qualität der Abwicklungspläne insofern verbessert hatte, als die Anforderungen des Einheitlichen Regelwerks bei einer Stichprobe von Plänen aus 2018 zu 60 % erfüllt worden waren, während dieser Prozentsatz bei einer Stichprobe von Plänen aus 2016 nur 14 % betragen hatte. Allerdings nahm der SRB die Abwicklungspläne von 2018 mit Verzögerungen an und aktualisierte 2019 nur wenige Pläne. Auch die NRA machten Fortschritte bei der Annahme ihrer Abwicklungspläne, aber einige erreichten ihre Zielvorgaben nicht und/oder stellten ihrer Pläne für komplexere Banken zurück.

IX Der SRB arbeitete gut mit den NRA zusammen. Dasselbe gilt für die Abstimmung zwischen dem SRB und der Europäischen Zentralbank (EZB) in ihrer Rolle als Bankenaufsichtsbehörde. Eine wirksame Abwicklung hängt jedoch davon ab, dass die

Aufsichtsbehörde lange genug im Voraus darüber entscheidet, ob von den Banken Frühinterventionsmaßnahmen zu ergreifen sind und ob eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft wird. Für die Auslösung dieser Entscheidungen sind in der derzeitigen Rechtsgrundlage aber keine objektiven und quantifizierten Kriterien festgelegt.

X Die Personalsituation im SRB hat sich verbessert, aber die Überwachung der von den NRA vorgelegten Abwicklungspläne für weniger bedeutende Banken wird nach wie vor durch Personalmangel beeinträchtigt. Bei den NRA ist die Personalsituation sehr unterschiedlich. Außerdem stellte der Hof fest, dass der SRB für bedeutende Banken und grenzüberschreitend tätige Banken mehr Mitarbeiter eingesetzt hat. Gleichzeitig stellten die NRA etwas weniger Personal bereit.

XI Zur Verbesserung des Vorbereitungsstands des SRM empfiehlt der Hof, dass der SRB

— seine strategischen Vorgaben verbessert, an denen die Abwicklungsplanung des SRM ausgerichtet ist;

— die rechtzeitige Annahme der Abwicklungspläne sicherstellt und dafür sorgt, dass sie die rechtlichen Anforderungen voll erfüllen;

— die organisatorischen Rahmenbedingungen des SRM verbessert;

— die Gesetzgeber gemeinsam mit der Kommission auffordert, objektive und quantifizierte Kriterien für frühzeitige aufsichtliche Maßnahmen aufzustellen.

Einleitung

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus – Hintergrund

01 Vor dem Ausbruch der Finanzkrise der Jahre 2007-2008 wurden ausfallende Banken nach nationalem Insolvenzrecht liquidiert. Wenn Banken als systemrelevant ("too big to fail") eingestuft wurden, griffen die nationalen Behörden auf das Geld der Steuerzahler zurück, um den Zusammenbruch dieser Banken zu verhindern. Auch der Ausfall einer grenzüberschreitenden Bank konnte zusätzliche Risiken mit sich bringen. Nachdem die Krise gezeigt hatte, dass den Behörden Verfahren und Instrumente fehlten, um Banken geordnet abzuwickeln, richtete die EU im Jahr 2014 den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) als zweite Säule der Europäischen Bankenunion ein.

02 Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus bringt den SRB, den Rat, die Kommission und die nationalen Abwicklungsbehörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammen. Er wird durch den einheitlichen Abwicklungsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF) unterstützt, der von Banken mit Sitz im Euro-Währungsgebiet finanziert wird.

03 Der SRM bietet die Rahmenbedingungen für die geordnete Abwicklung von Banken[1]. Sein Zweck besteht darin, erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität zu vermeiden, die gedeckten Einleger zu schützen und die geringe Inanspruchnahme der öffentlichen Mittel durch außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln sicherzustellen. Die Abwicklung gilt als letztes Mittel, damit die kritischen Funktionen einer Bank weitergeführt werden können. Zu den kritischen Funktionen zählen Tätigkeiten, Dienstleistungen oder Geschäfte einer Bank, deren Einstellung wahrscheinlich eine Störung der Finanzstabilität oder eine Unterbrechung von für die Realwirtschaft wesentlichen Dienstleistungen zur Folge hat.

---

[1] Im vorliegenden Bericht bezeichnet der Begriff "Bank" die Unternehmen nach der Begriffsbestimmung in Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1).

Führt eine Bank keine kritischen Funktionen aus und wird die Finanzstabilität durch ihren Ausfall nicht gefährdet, erfolgt die Liquidation nach nationalem Insolvenzrecht.

04 In den vergangenen Jahren hat die EU eine Reihe harmonisierter Vorschriften für die Beaufsichtigung und Abwicklung von Banken entwickelt. Diese Vorschriften werden mit dem Begriff "Einheitliches Regelwerk" bezeichnet. In Bezug auf die Abwicklung umfasst das Einheitliche Regelwerk hauptsächlich die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD[2]), die Verordnung über den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (*Single Resolution Mechanism Regulation*, SRM-Verordnung[3]), delegierte Verordnungen oder Durchführungsverordnungen der Kommission sowie die Standards und Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA). Darüber hinaus werden von den Abwicklungsbehörden zur Vorbereitung von Abwicklungen Handbücher und Leitlinien erarbeitet, in denen die anzuwendenden strategischen Vorgaben festgelegt sind (siehe ***Abbildung 1***).

Abbildung 1 – Vorschriften und strategische Vorgaben

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

[2] Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

[3] Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Rates, siehe Fußnote ***1***.

Zusammenarbeit im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

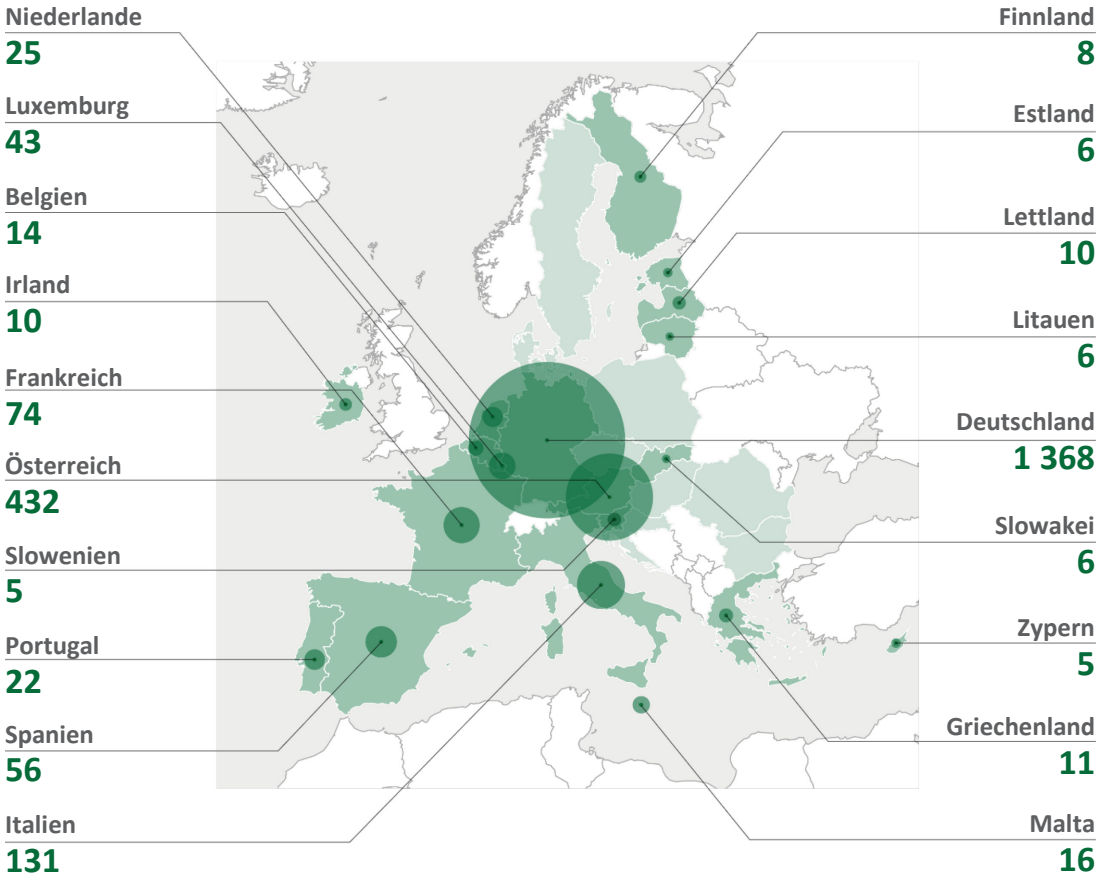
Die Rolle des Einheitlichen Abwicklungsausschusses und der nationalen Abwicklungsbehörden

05 Der Einheitliche Abwicklungsausschuss (*Single Resolution Board*, SRB) ist seit Januar 2015 dafür zuständig, bei allen bedeutenden Banken im Euro-Währungsgebiet sowie bei weniger bedeutenden, grenzüberschreitend tätigen Banken gegebenenfalls die Abwicklung vorzunehmen[4]. Zum Jahresende 2019 lagen in der Zuständigkeit des SRB 128 Banken, auf die mehr als 85 % der gesamten Bankaktiva im Euro-Währungsgebiet entfielen.

06 Für alle anderen Banken, d. h. weniger bedeutende Banken (2 249 nach Angaben im Arbeitsprogramm des SRB für 2020, siehe ***Abbildung 2***), sind die nationalen Aufsichtsbehörden (NRA) zuständig. Der SRB ist jedoch für das wirkungsvolle und einheitliche Funktionieren des SRM verantwortlich und wurde daher mit der Aufgabe betraut, die Abwicklungsplanung der NRA im Euro-Währungsgebiet zu überwachen. Darüber hinaus kann der SRB, wo dies für die einheitliche Anwendung der Abwicklungsstandards erforderlich ist, beschließen oder von einer NRA ersucht werden, alle seine Befugnisse direkt gegenüber den Banken auszuüben, für die die betreffende NRA zuständig ist.

[4] Eine weniger bedeutende, grenzüberschreitend tätige Bank besteht aus einer im Euro-Währungsgebiet ansässigen Muttergesellschaft und mindestens einer in einem anderen Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets niedergelassenen Tochtergesellschaft.

Abbildung 2 – Weniger bedeutenden Banken in den einzelnen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des SRB-Arbeitsprogramms für 2020.

07 Eine Bank muss mindestens eines der Kriterien in ***Tabelle 1*** erfüllen, um als bedeutend zu gelten, andernfalls wird sie als weniger bedeutend eingestuft.

Tabelle 1 – Kriterien für den Bedeutungsstatus

Kriterium	Erläuterung
Größe	der Gesamtwert der Aktiva übersteigt 30 Milliarden Euro
Wirtschaftliche Relevanz	für das betreffende Land oder die Wirtschaft der Union
Grenzüberschreitende Tätigkeiten	der Gesamtwert der Vermögenswerte der Bank übersteigt 5 Milliarden Euro, und der Anteil der grenzüberschreitenden Aktiva/Passiva in mehr als einem der anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten an den Gesamtaktiva/-passiva übersteigt 20 %
Direkte öffentliche finanzielle Unterstützung	die Bank hat direkte finanzielle Unterstützung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus oder die Europäische Finanzstabilitätsfazilität beantragt oder erhalten
Sonstiges	eine beaufsichtigte Bank ist als bedeutend einzustufen, wenn sie eine der drei bedeutendsten Banken in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ist

Quelle: EZB.

08 Um auf den möglichen Ausfall einer Bank vorbereitet zu sein, unternimmt die Abwicklungsbehörde folgende Schritte:

a) Sie erarbeitet Abwicklungspläne für alle Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich.

b) Sie bestimmt die Mindesthöhe der Verbindlichkeiten und Eigenmittel mit Verlustabsorptionskapazität im Falle einer Abwicklung (ein Sicherheitspuffer, der als Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) bezeichnet wird).

Die konkreten Aufgaben zur Umsetzung einer Abwicklung (Krisenmanagement) werden hier nicht beschrieben, da sie nicht Gegenstand dieser Prüfung sind.

09 Die Abwicklungspläne sind mindestens jährlich zu überprüfen und zu aktualisieren. Die Zeit von der Erstellung eines Plans bis zu seiner Annahme wird als Planungszyklus bezeichnet. Ein Abwicklungsplan ist ein umfassendes Dokument, das unter anderem dazu dient, die Merkmale der Bank im Einzelnen darzulegen, ihre kritischen Funktionen zu bestimmen, Hindernisse für ihre Abwicklungsfähigkeit zu ermitteln und zu beseitigen und die MREL-Anforderung für die Bank festzulegen. Er sollte Schlussfolgerungen in Bezug darauf enthalten, (i) welches die bevorzugte Abwicklungsstrategie ist, d. h. ob die Bank nach nationalem Insolvenzrecht liquidiert werden oder einen Antrag auf Abwicklung stellen sollte, und (ii) ob die Bank abwicklungsfähig ist (d. h. gefahrlos ausfallen kann) (siehe Ziffer ***03***).

10 Ist die Abwicklungsbehörde der Ansicht, dass eine Bank abzuwickeln ist, sollte im Plan beschrieben sein, welches Abwicklungsinstrument anzuwenden ist (siehe ***Abbildung 3***). Außerdem sollte mithilfe des Abwicklungsansatzes (singulärer oder multipler Abwicklungsansatz) angegeben werden, auf welche Unternehmen der Bankengruppe (Muttergesellschaft und/oder Tochtergesellschaften) die Abwicklungsinstrumente angewandt werden sollen.

Abbildung 3 – Im Rechtsrahmen vorgesehene Abwicklungsinstrumente

Quelle: Basierend auf Daten des SRB.

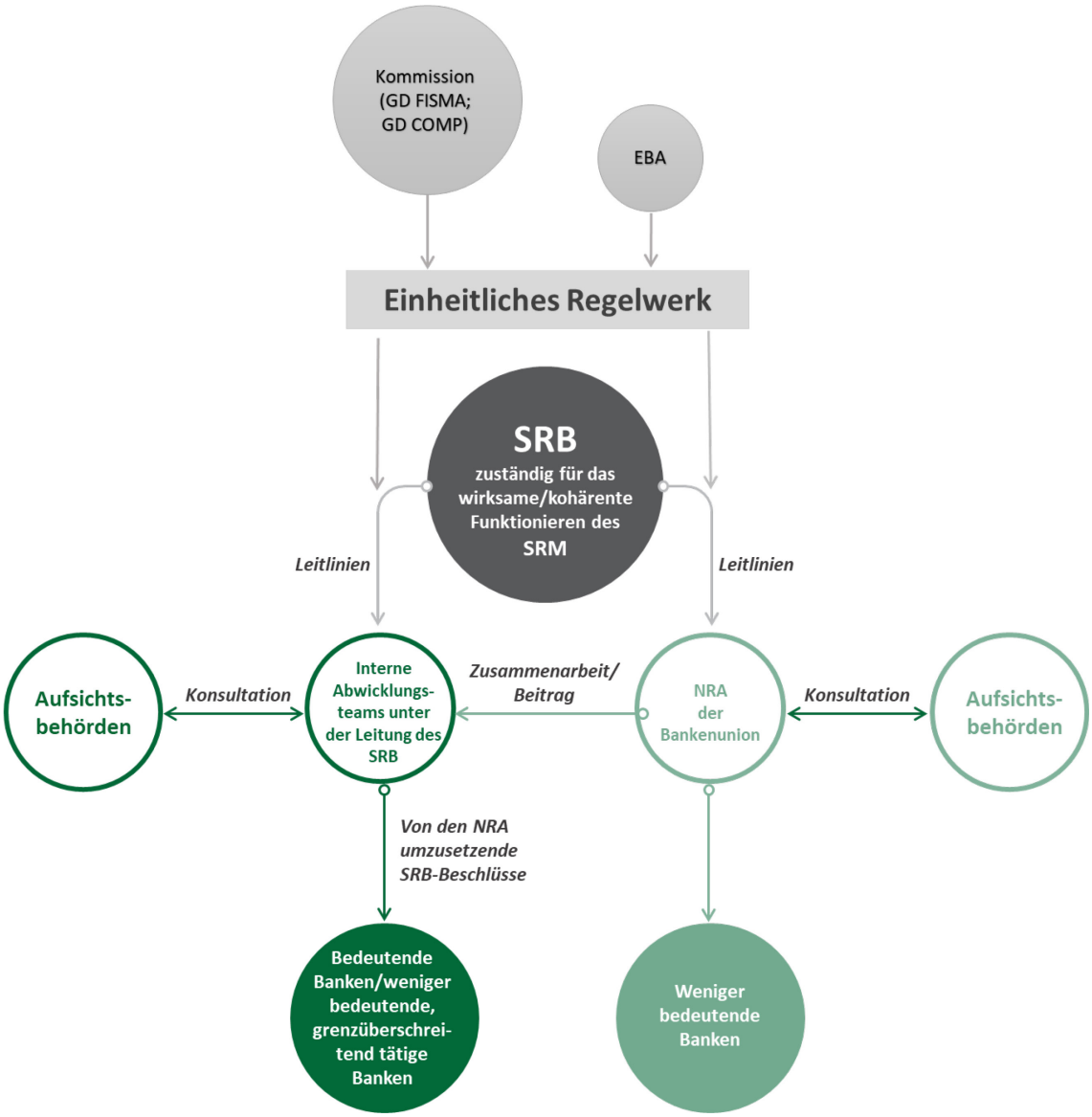
11 Die Beschlüsse des SRB werden in Präsidiums- und Plenarsitzungen gefasst. An den Plenarsitzungen nimmt je ein Vertreter jeder NRA teil (siehe ***Anhang I*** für weitere Einzelheiten). Abwicklungspläne für Banken, die in den Zuständigkeitsbereich des SRB fallen, werden in der Präsidiumssitzung zur Annahme vorgelegt.

Interaktion mit anderen EU- und nationalen Behörden

12 Der SRB arbeitet eng mit den NRA, der Kommission, der EBA und den für die Banken im Euro-Währungsgebiet zuständigen Aufsichtsbehörden (d. h. der EZB und den zuständigen nationalen Behörden) zusammen (siehe ***Abbildung 4***). Die Abwicklungspläne für bedeutende Banken beispielsweise werden von internen Abwicklungsteams (*internal resolution teams*, IRT) erstellt, die dem SRB unterstehen und sich aus Mitarbeitern des SRB und der zuständigen NRA zusammensetzen. Die

wichtigsten praktischen Vorkehrungen für die Zusammenarbeit zwischen SRB und NRA sind in einer Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit festgelegt, die im Jahr 2016 verabschiedet und im Jahr 2018 geändert wurde.

Abbildung 4 – Rollen und Zuständigkeiten bei der Abwicklungsplanung im Rahmen des SRM



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der SRM-Verordnung.

13 Die Zusammenarbeit zwischen der Abwicklungsbehörde und der Bankenaufsichtsbehörde schließt u. a. Folgendes ein:

— Die Aufsichtsbehörde gibt Rückmeldung zu dem Entwurf des Abwicklungsplans.

— Die Abwicklungsbehörde gibt Rückmeldung zu dem von der Aufsichtsbehörde geprüften Sanierungsplan für die Bank. Der Sanierungsplan enthält die Maßnahmen, deren Anwendung die Bank für den Fall plant, dass bestimmte Indikatoren nicht eingehalten werden.

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen dem SRB und der EZB sind in einer Rahmenvereinbarung geregelt, die im Mai 2018 überarbeitet wurde.

14 Die EBA ist unter anderem dafür zuständig,

— Entwürfe technischer Regulierungs- und Durchführungsstandards und Leitlinien auszuarbeiten, z. B. den Inhalt eines umfassenden Abwicklungsplans;

— Formulare zu erstellen, etwa für Meldung und Angabe der MREL;

— die Abwicklungsbehörden durch regelmäßige Überprüfungen zu überwachen, um sicherzustellen, dass sie über das Fachwissen, die Ressourcen und die operativen Kapazitäten für ihre Abwicklungstätigkeiten verfügen.

15 Der EBA muss auch gemeldet werden, wenn der SRB oder eine NRA zu dem Schluss kommt, dass eine Bank nicht abwicklungsfähig ist.

16 Die Kommission ist dafür zuständig, in regelmäßigen Abständen die Anwendung des Einheitlichen Regelwerks zu überprüfen. Im April 2019 veröffentlichte sie den Bericht zu ihrer ersten Überprüfung und kam darin zu dem Schluss, dass es für die Ausarbeitung und Annahme von Legislativvorschlägen zu früh sei[5]. Die von der EBA entwickelten technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards werden von der Kommission in Form von delegierten Verordnungen/Durchführungsverordnungen angenommen.

---

[5] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung und Überprüfung der Richtlinie 2014/59/EU (Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten) und der Verordnung 806/2014 (Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus), COM(2019) 213 final vom 30.4.2019, S. 12.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

Umfang und Methodik

17 Im Jahr 2017 war der SRB erstmalig Gegenstand einer Prüfung des Hofes, die sich auf dessen Abwicklungsplanung für bedeutende Banken konzentrierte[6]. Da der SRB erst 2015 eingerichtet worden war und die erste Prüfung des Hofes ergeben hatte, dass der SRB noch einen weiten Weg vor sich hat, beschloss der Hof, eine weitere Prüfung durchzuführen, um die Abwicklungsplanung für weniger bedeutende Banken zu betrachten und die vorangegangene Prüfung nachzuverfolgen. Dabei ging es darum, den derzeitigen Stand der Vorbereitung des SRM auf die Bankenabwicklung zu beleuchten.

18 Um zu untersuchen, ob der SRM angemessen auf die Abwicklung von Banken vorbereitet ist, prüfte der Hof, ob

— die strategischen Vorgaben des SRB geeignet waren sicherzustellen, dass die Abwicklungspläne, die für die Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB erstellt wurden, eine optimale Qualität aufwiesen;

— die Erstellung der Abwicklungspläne für bedeutende und weniger bedeutende Banken auf dem richtigen Weg war;

— die organisatorischen Rahmenbedingungen des SRM angemessen waren.

19 Für die Zwecke der Prüfung untersuchte der Hof beim SRB verfügbare Unterlagen und führte Befragungen von SRB-Mitarbeitern durch. Er bewertete eine Stichprobe von Abwicklungsplänen aus dem Zyklus 2018 (siehe Ziffer *09*). Der Zyklus 2018 beruhte auf den Finanzdaten der Banken zum Jahresende 2017 und endete im Jahr 2020 mit der Annahme der letzten Pläne. Die Stichprobe des Hofes umfasste sechs Pläne für Banken ohne Abwicklungskollegium und zwei Pläne für Banken mit Abwicklungskollegium. Außerdem überprüfte der Hof eine Stichprobe von drei vom SRB vorgenommenen Bewertungen, die 16 von NRA eingereichte Pläne für weniger

---

[6] Sonderbericht Nr. 23/2017 des Hofes: Einheitlicher Abwicklungsausschuss: Erste Schritte auf dem anspruchsvollen Weg zur Bankenunion sind getan, es ist jedoch noch ein weiter Weg bis zum Ziel (www.eca.euroa.eu).

bedeutende Banken betrafen, sowie eine Stichprobe von zwei (ebenfalls von NRA eingereichten) vereinfachten Abwicklungsplänen.

20 Er befragte Bedienstete der Kommission (Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion, GD FISMA) und Mitarbeiter der EBA. Des Weiteren unternahm er Informationsbesuche bei vier NRA (Deutschland, Italien, Lettland und Luxemburg), die entweder für eine große Zahl von Banken zuständig waren oder bereits Erfahrung mit der Abwicklung von Banken hatten. Außerdem führte der Hof eine Umfrage bei den 19 NRA der Europäischen Bankenunion durch.

21 Die Prüfungsarbeit vor Ort fand zwischen April 2019 und Januar 2020 statt und war somit vor dem Ausbruch von COVID-19 abgeschlossen. Sofern nicht anders angegeben, sind daher in diesem Bericht, pandemiebedingte Entwicklungen oder Änderungen nicht berücksichtigt.

Zugang zu Prüfungsnachweisen und Vertraulichkeitsfragen

22 Die Prüfungsbefugnisse und der Prüfungsauftrag für diese Wirtschaftlichkeitsprüfung ergeben sich aus den allgemeinen Bestimmungen des Artikels 287 AEUV[7], dem zufolge der Europäische Rechnungshof uneingeschränkten Zugang zu allen für die Prüfungsaufgabe erforderlichen Unterlagen hat. Aus Gründen der Vertraulichkeit redigierten die Mitarbeiter des SRB jedoch Dokumente, indem sie alle Informationen und Daten schwärzten, denen der Hof hätte entnehmen können, auf welche Bank sich der Abwicklungsplan in der Stichprobe bezog. Daher war der Hof nicht in der Lage, die MREL-Berechnungen (mit Bezug auf EZB-Daten, siehe Ziffer ***23***) abzugleichen, die Kritikalität der Bankfunktionen zu beurteilen oder zu prüfen, ob die Kritikalität der Bankfunktionen vom SRB bei allen Abwicklungsplänen kohärent bewertet wurde. Dennoch hat sich der Informationszugang gegenüber der vorherigen Prüfung verbessert, da nicht mehr nur ausgewählte Kapitel, sondern vollständige Abwicklungspläne zur Verfügung gestellt wurden.

---

[7] Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 1).

23 Darüber hinaus erhielt der Hof keinen Zugang zu den folgenden Dokumenten, die von der EZB stammen, aber auch beim SRB hinterlegt sind: (i) Sanierungspläne der Banken und (ii) die Rückmeldung der EZB zu den vom SRB erstellten Entwürfen der Abwicklungspläne. Der Hof hatte diese Dokumente gleich zu Beginn der Prüfung beim SRB angefordert. Als der SRB schließlich mitteilte, die EZB habe sich einverstanden erklärt, dass der Hof die Dokumente in einem physischen Datenraum in den Räumlichkeiten des SRB einsehen könnte, waren die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie verhängten Ausgangsbeschränkungen in Kraft, sodass dem Hof die Prüfung der Dokumente nicht mehr möglich war. Nach Rücksprache mit der EZB teilte der SRB dem Hof mit, dass aus Gründen der Datensicherheit keine Einigung dahin gehend erzielt wurde, die entsprechenden Dokumente in einem virtuellen Datenraum bereitzustellen.

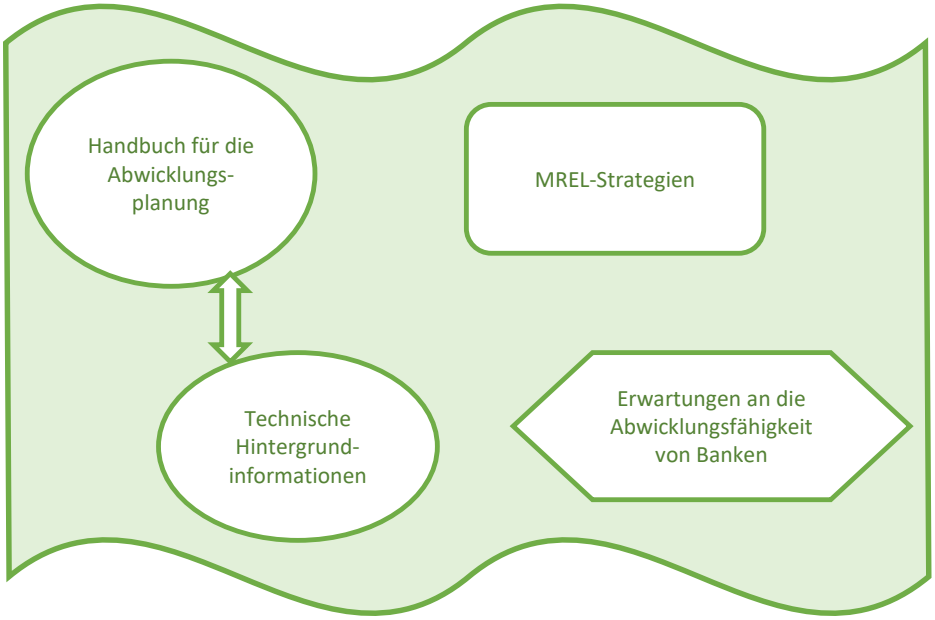
24 Ansonsten lagen dem Hof die für die Bemerkungen und Schlussfolgerungen in diesem Bericht notwendigen Nachweise vor.

Bemerkungen

Die strategischen Vorgaben wurden verstärkt, aber in einigen entscheidenden Bereichen bestehen weiterhin Mängel

25 Der SRB hat ausführliche strategische Vorgaben entwickelt, mit denen die Qualität und Kohärenz der Abwicklungspläne für Banken, die in den Zuständigkeitsbereich des SRB fallen, und der darin enthaltenen potenziellen Abwicklungsmaßnahmen sichergestellt werden sollen. Die strategischen Vorgaben, die von der Präsidiumssitzung des SRB angenommen werden, sind im Handbuch für die Abwicklungsplanung, dem internen Grundsatzdokument der SRB, sowie in technischen Hintergrundinformationen festgelegt. Der Inhalt dieser Hintergrundinformationen aus den Jahren 2016 bis 2019 wurde in zusammengefasster Form in die überarbeitete Fassung des Handbuchs von 2019 aufgenommen. Zudem wurden gesonderte Strategiedokumente zur MREL erstellt, und im April 2020 gab der SRB ein Dokument heraus, in dem dieser seine Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken ("Expectations for Banks") ausführlich darlegte (siehe ***Abbildung 5***).

Abbildung 5 – Die strategischen Vorgaben des SRB im Überblick

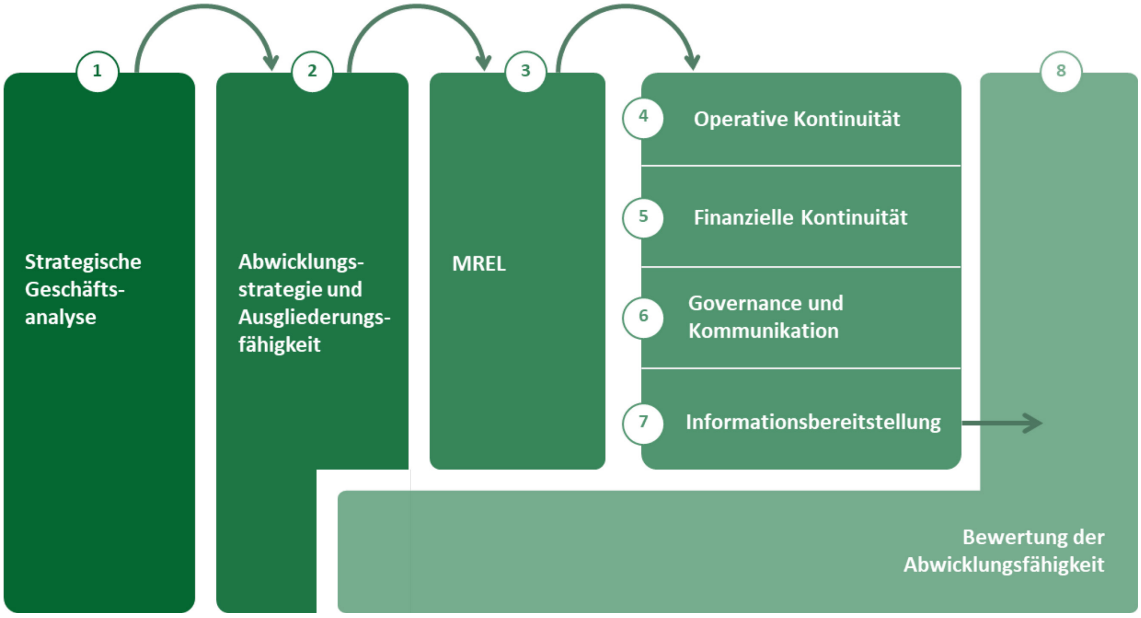


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

26 Außer im Fall der MREL waren die NRA im geprüften Zeitraum bei der Erstellung der Pläne für weniger bedeutende Banken nicht verpflichtet, diesen strategischen Vorgaben zu folgen. Angesichts ihrer Relevanz für alle Kategorien von Banken konnten sie den NRA jedoch als Bezugspunkte für die Entwicklung ihrer eigenen strategischen Vorgaben dienen.

27 Der SRB hat seine strategischen Vorgaben in acht Bereiche eingeteilt, die den Prozess der Abwicklungsplanung abbilden (siehe ***Abbildung 6***). Die strategischen Vorgaben wurden in enger Zusammenarbeit mit den NRA entwickelt.

Abbildung 6 – Prozess der Abwicklungsplanung



Anmerkung: Im Handbuch für die Abwicklungsplanung wird jeder dieser acht Bereiche in einem eigenen Kapitel behandelt.

Quelle: SRB.

28 In seinem Sonderbericht von 2017 kam der Hof zu dem Schluss, dass das System von Regeln für die Abwicklungsplanung des SRB unvollständig ist. Der Hof empfahl, (i) das Handbuch für die Abwicklungsplanung für verbindlich zu erklären, (ii) klare und einheitliche Methoden für wesentliche Abwicklungshindernisse und MREL aufzustellen und (iii) Leitlinien für alle Abwicklungsszenarien in das Handbuch aufzunehmen.

29 Daher untersuchte der Hof, ob

a) der SRB alle strategischen Vorgaben verabschiedet hatte, die für die Erstellung von Abwicklungsplänen für Banken in seinem Zuständigkeitsbereich relevant sind;

b) die Qualität der entwickelten strategischen Vorgaben zufriedenstellend war.

Es fehlt noch eine Reihe wichtiger strategischer Vorgaben für die Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB

30 Die im Handbuch festgelegten strategischen Vorgaben sollen den internen Abwicklungsteams als Orientierungshilfe dienen, wenn sie die Abwicklungspläne für bedeutende Banken erstellen. Dieses Handbuch wurde nicht für verbindlich erklärt. Der Hof stellte außerdem fest, dass die Abwicklungsteams nicht verpflichtet sind, Abweichungen vom Handbuch im Abwicklungsplan zu begründen, und dass tatsächlich kein Plan in seiner Stichprobe entsprechende Begründungen enthielt.

31 Bei seiner Überprüfung der strategischen Vorgaben des SRB stellte der Hof fest, dass mit Stand von April 2020 mehrere strategische Vorgaben fehlten. Erstens gab es keine strategischen Vorgaben zur finanziellen Kontinuität. Nach der Einleitung eines Abwicklungsprozesses ist die Sicherung der Finanzierung von entscheidender Bedeutung, da es für eine Bank schwierig sein kann, Zugang zu der für die Refinanzierung ihrer fälligen Verbindlichkeiten erforderlichen Liquidität zu erhalten, wenn beispielsweise Unsicherheit hinsichtlich ihrer Lebensfähigkeit bestehen. Die Bedeutung dieses Aspekts lässt sich am Beispiel des Ausfalls der Hypo Real Estate veranschaulichen: Die öffentliche Hand in Deutschland musste im Jahr 2008 Liquidität in Höhe von 145 Milliarden Euro bereitstellen. Nach Aussage des SRB ist die Entwicklung strategischer Vorgaben für diesen Bereich ein mehrjähriges Vorhaben, das voraussichtlich nicht vor 2022 abgeschlossen sein wird. Außerdem ist im SRB-Dokument zu den Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken (siehe Ziffer *25*) vorgesehen, dass Banken ihre Fähigkeiten im Bereich der finanziellen Kontinuität bis 2023 unter Beweis stellen müssen.

32 Ein eng mit der finanziellen Kontinuität im Abwicklungsfall verbundener Aspekt ist die Letztsicherung durch die öffentliche Hand (Backstop). Ein entsprechender Mechanismus könnte vom SRB vorübergehend eingesetzt werden, um die Finanzierung bei der Abwicklung einer Bank, die als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft wurde, sicherzustellen. Im Dezember 2019 einigte sich die Eurogruppe grundsätzlich darauf, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus eine

Letztsicherung in Höhe von rund 65 bis 70 Milliarden Euro bereitstellen würde. Die beabsichtigte Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus[8] ist bislang noch nicht unterzeichnet worden. Die Letztsicherung soll das Instrument der direkten Rekapitalisierung ersetzen, für das aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus 60 Milliarden Euro vorgesehen waren. Nach Expertenmeinung wird die Bereitstellung der Letztsicherung möglicherweise nicht ausreichen, um den Finanzierungsbedarf bei Abwicklungen zu decken, insbesondere hinsichtlich der Versorgung mit Liquidität, weshalb zusätzliche Maßnahmen erforderlich seien[9].

33 Zweitens war keine Strategie für den Bereich Governance und Kommunikation im Zusammenhang mit Abwicklungen verfügbar. Dies betrifft z. B. die Governance-Struktur, die erforderlich ist, um während der Abwicklungsplanung und im Krisenfall die Datenbereitstellung sowie eine wirksame Überwachung und Entscheidungsfindung sicherzustellen. Da viele Entscheidungen innerhalb kürzester Zeit getroffen werden müssen, ist eine solide Governance- und Kommunikationsstruktur von entscheidender Bedeutung.

34 Drittens wurden keine übergreifenden strategischen Vorgaben zu Informationsanforderungen aufgestellt. Dies betrifft zum Beispiel Daten, die die Banken dem SRB im Falle einer Abwicklung zur Verfügung stellen müssen, damit Abwicklungsinstrumente ausgeführt oder Vermögenswerte bewertet werden können. Einer eingehenden Analyse zufolge, die vom ECON-Ausschuss in Auftrag gegeben wurde, sind genaue Bewertungsberichte für den Gesamterfolg einer Bankenabwicklung unerlässlich. Ungenaue Bewertungsberichte könnten die finanzielle

---

[8] Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland, unterzeichnet am 2.2.2012.

[9] Siehe zum Beispiel: Demertzis und Wolff, "Providing funding in resolution: Unfinished business even after Eurogroup agreement on EMU reform", Bruegel, 7. Dezember 2018; oder Deslandes und Magnus, "Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution", Europäisches Parlament, PE 624.402, Juli 2019.

Notlage verzerren oder Anteilseigner und Gläubiger dazu veranlassen, Forderungen rechtlich geltend zu machen und eine Entschädigung zu verlangen[10].

35 Außerdem fehlten im Handbuch für die Abwicklungsplanung strategische Vorgaben mit Festlegungen dazu, auf welche Unternehmen innerhalb einer Gruppe die Abwicklungsmaßnahmen anzuwenden sind (der sogenannte Abwicklungsansatz, siehe Ziffer ***10***). Der Abwicklungsansatz bestimmt, wie viele Abwicklungsbehörden Befugnisse ausüben und Abwicklungsinstrumente anwenden werden. Bei einem singulären Abwicklungsansatz wird die Zuständigkeit einer einzigen Behörde übertragen, während bei einem multiplen Abwicklungsansatz mehr als eine Abwicklungsbehörde beteiligt sind.

36 Der SRB hat für 2020 geplant, für eine Reihe von Bereichen strategische Vorgaben herauszugeben bzw. zu aktualisieren. In einem ersten Schritt hat er Ende April 2020 ein Dokument veröffentlicht, in dem seine Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken dargelegt sind. Dieses Papier enthält jedoch noch keine detaillierten strategischen Vorgaben zu den oben beschriebenen Aspekten.

Die vorliegenden strategischen Vorgaben weisen einige Mängel auf

37 Der Hof bewertete die Qualität der strategischen Vorgaben, die im geprüften Zeitraum gültig waren und stellte in drei Bereichen Mängel fest: (i) Bewertung des öffentlichen Interesses, (ii) Bestimmung der wesentlichen Abwicklungshindernisse und (iii) Anwendung der MREL-Anforderung und des Instruments der Gläubigerbeteiligung.

Bewertung des öffentlichen Interesses

38 Eine Voraussetzung für die Abwicklung einer Bank, die als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft wurde, ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, d. h. die Abwicklungsziele würden nicht in gleichem Maße erreicht, wenn die Bank nach nationalem Insolvenzrecht liquidiert würde. Abwicklungsziele sind beispielsweise

— die Fortführung kritischer Funktionen einer Bank;

— die Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität;

---

[10] Willem Pieter de Groen, "Valuation reports in the context of banking resolution: What are the challenges?", Europäisches Parlament, PE 624.418, Juni 2018.

— die Absicherung gedeckter Einlagen;

— der Schutz öffentlicher Mittel.

39 Aus diesem Grund muss die betreffende Abwicklungsbehörde eine Bewertung des öffentlichen Interesses vornehmen. Im Rahmen einer Studie im Auftrag der Kommission äußerten mehrere Interessenträger die Ansicht, dass diese Bewertung EU-weit einheitlicher gestaltet werden sollte[11]. Einige widersprachen zudem der Auffassung des SRB, dass Abwicklungen der Ausnahmefall bleiben sollten. Mit Blick auf die Banken des Euro-Währungsgebiets ist der SRB der Ansicht, dass – wegen der Bewertung des öffentlichen Interesses – Abwicklungsmaßnahmen letztendlich nur bei wenigen Banken angewendet und die meisten Banken nach nationalem Insolvenzrecht liquidiert werden[12].

40 Im Hinblick auf die Bewertung der Kritikalität bestimmter Funktionen innerhalb einer Bank (siehe Ziffer ***03***) stellte der Hof fest, dass in der entsprechenden Strategie des SRB keine klar definierten Schwellenwerte (wie z. B. der prozentuale Marktanteil) festgelegt sind. Basierend auf der Umfrage und den Befragungen des Hofes bei den NRA sowie seiner Prüfung von SRB-Dokumenten gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Abwicklungsteams bei der Bewertung kritischer Funktionen unterschiedlich vorgehen. Angesichts dieser Unterschiede und des Fehlens klarer Orientierungshilfen besteht die Gefahr, dass der SRB eine Funktion nicht als kritisch einstuft, obwohl sich der Ausfall der betreffenden Bank negativ auf die Realwirtschaft auswirken würde.

41 Bezüglich des Abwicklungsziels des Schutzes der gedeckten Einlagen stellte der Hof Folgendes fest: Wird die Finanzierung durch die auf mitgliedstaatlicher Ebene eingerichteten nationalen Einlagensicherungssysteme als unzureichend für die Bewältigung einer Krise beurteilt, bedeutet dies, dass die gedeckten Einlagen nicht angemessen geschützt sind. Dennoch ist dies für den SRB kein ausreichender Grund, dass die Abwicklung der betroffenen Bank im öffentlichen Interesse wäre.

---

[11] VVA, Grimaldi & Bruegel, "Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation", November 2019.

[12] https://srb.europa.eu/en/node/622

42 Im Hinblick auf den Schutz der öffentlichen Mittel stellt der Hof fest, dass abhängig davon, ob eine Abwicklung oder ein nationales Insolvenzverfahren zur Anwendung kommt, für die Lastenteilung zwischen (i) den Anteilseignern und bestimmten Gläubigern und (ii) der öffentlichen Hand unterschiedliche Regeln bestehen (siehe ***Abbildung 7***):

— Gemäß der Rechtsgrundlage darf die öffentliche Unterstützung bei der Abwicklung über den einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) erst dann erfolgen, wenn die Verluste einer Bank durch eine Gläubigerbeteiligung (Bail-in) in Höhe von mindestens 8 % der Gesamtverbindlichkeiten und Eigenmittel der Bank gedeckt sind. Der Beitrag des SRF ist im Prinzip auf 5 % der Gesamtverbindlichkeiten und Eigenmittel der Bank begrenzt[13]. Der Internationale Währungsfonds hat vorgeschlagen, zur Sicherung der Finanzstabilität eine Ausnahmeregelung einzuführen[14], die nur bei Krisen anwendbar ist, die im gesamten Euro-Währungsgebiet oder landesweit auftreten. Der Umfrage des Hofes zufolge ist die Mehrheit der NRA (60 %) mit diesem Vorschlag einverstanden.

— Auch wenn eine Bank nach nationalem Insolvenzrecht liquidiert wird, können die Mitgliedstaaten es als notwendig erachten, öffentliche Unterstützung zu gewähren. In Übereinstimmung mit der Bankenmitteilung der Kommission[15] gelten die Vorgaben zur Lastenteilung für Anteilseigner und Inhaber nachrangiger Instrumente: Sie müssen in vollem Umfang zu den Kosten der Maßnahmen beitragen. Im Gegensatz zum Abwicklungsszenario sind die Inhaber vorrangiger Schulden zu keinem Beitrag verpflichtet. Der Internationale Währungsfonds hat empfohlen, im Rahmen der Vorschriften über staatliche Beihilfen strengere Grundsätze für die Lastenteilung festzulegen[16].

---

[13] Unter bestimmten Bedingungen gemäß Artikel 27 Absatz 10 SRM-Verordnung kann dieser Beitrag auch höher als 5 % sein.

[14] "Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management", Internationaler Währungsfonds, Juli 2018, S. 7.

[15] Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise ("Bankenmitteilung") (ABl. C 216 vom 30.7.2013, S. 1).

[16] "Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management", Internationaler Währungsfonds, Juli 2018, S. 7.

Abbildung 7 – Anforderungen für die Gläubigerbeteiligung im Zusammenhang mit der Abwicklung (BRRD) und staatlichen Beihilfen (Bankenmitteilung)[17]

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der zitierten Rechtsgrundlage.

43 Wie die dritte Zeile in ***Abbildung 7*** zeigt, besteht nach dem derzeitigen Beihilfeansatz der Kommission, wie er in der Bankenmitteilung zum Ausdruck kommt, die Möglichkeit, dass die öffentliche Unterstützung (staatliche Beihilfen) im Rahmen nationaler Insolvenzverfahren höher ist als im Falle der Abwicklung. Dies ist nicht ohne Bedeutung für die Entscheidung, was im öffentlichen Interesse liegt. Es gibt zwei Arten von Bewertungen – eine wird vom SRB und eine von der Kommission durchgeführt:

— Gemäß den Abwicklungszielen (siehe Ziffer ***38***) sollte der SRB bewerten, ob der Ausfall einer Bank erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität hätte und dafür sorgen, dass die außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln möglichst gering gehalten wird.

— Die Kommission sollte vor Genehmigung staatlicher Beihilfen, die Mitgliedstaaten im Zuge der Liquidation einer Bank im Rahmen eines nationalen Insolvenzfahrens bereitstellen würden, bewerten, ob diese Beihilfen erforderlich sind, um eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates zu beheben. Bei einer früheren Prüfung stellte der Hof fest, dass die Kommission die Ansicht vertrat, die Mitgliedstaaten seien am besten positioniert, eine Erstbewertung dazu vorzunehmen, ob ein unkontrollierter Marktaustritt einer bestimmten Bank die Finanzstabilität gefährden (oder eine andere beträchtliche Störung in dem

[17] Sonderbericht Nr. 21/2020 des Hofes "Kontrolle staatlicher Beihilfen für Finanzinstitute in der EU: Eignungsprüfung erforderlich" (www.eca.europa.eu).

betreffenden Mitgliedstaat hervorrufen) würde. Er konstatierte außerdem, dass die Kommission die Behauptung von Mitgliedstaaten, ein möglicher Bankenausfall würde die Finanzstabilität bedrohen, nicht hinterfragt hat[18].

44 Bei Bankenausfällen der jüngeren Vergangenheit stellte der SRB fest, dass die Banken ohne erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität im Wege eines regulären Insolvenzverfahrens abgewickelt werden könnten, und kam daher zu dem Schluss, dass kein öffentliches Interesse bestand, das den Einsatz von Abwicklungsinstrumenten rechtfertigte. Die Kommission genehmigte jedoch später staatliche Beihilfen, da eine Abwicklung dieser Banken nach regulären Insolvenzverfahren ihrer Ansicht nach eine beträchtliche Störung des Wirtschaftslebens bedeutet hätte. Nach Einschätzung des IWF würde – nachdem der Rahmen durch Einführung einer Alternative in Form einer Ausnahme von der Finanzstabilität flexibler gestaltet wurde – durch die Angleichung der im Falle eines Insolvenzverfahrens geltenden Vorschriften zur Lastenteilung an die im Falle einer Abwicklung anwendbaren Vorschriften die Unsicherheit verringert und für die Mitgliedstaaten weniger Anreiz als jetzt bestehen, nach Möglichkeiten zu suchen, wie mit ausfallenden bedeutenden Instituten nach nationalen Insolvenzverfahren umgegangen werden kann[19]. Schließlich stellte das Europäische Parlament in seiner Entschließung von 2020 zur Bankenunion fest, "dass für gleiche Wettbewerbsbedingungen und die konsequente Anwendung der Prüfung des öffentlichen Interesses gesorgt werden muss"[20].

45 Der Hof stellt fest, dass ein weiteres Thema in der politischen Debatte zunehmend an Bedeutung gewinnt: die Harmonisierung der nationalen Insolvenzvorschriften für Banken[21]. 14 der 18 NRA, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, würden es als hilfreich oder sehr hilfreich ansehen, wenn die nationalen Insolvenzregelungen für Banken harmonisiert würden. Beispielsweise sind in den meisten Ländern die Auslöser für die Anwendung nationaler Insolvenzregelungen nicht mit denen für die Einleitung einer Abwicklung und insbesondere nicht mit den

---

[18] Sonderbericht Nr. 21/2020 des Hofes "Kontrolle staatlicher Beihilfen für Finanzinstitute in der EU: Eignungsprüfung erforderlich", Ziffern 66 und 68 (www.eca.europa.eu).

[19] "Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management", Internationaler Währungsfonds, Juli 2018, S. 21.

[20] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Juni 2020 zu dem Thema "Bankenunion" – Jahresbericht 2019 (2019/2130(INI)), P9_TA(2020)0165, Punkt 49.

[21] Siehe z. B. "Eurofi Article by Elke König – Why we need an EU liquidation regime for banks", 5.9.2018 (www.srb.europa.eu/en/node/622).

Bedingungen abgestimmt, unter denen eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft wird[22]. Die Harmonisierung ist jedoch ein schwieriger Prozess, da er Rechtsbereiche betrifft, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben (z. B. das Gesellschaftsrecht).

46 Außerdem sollen in den Abwicklungsplänen alle relevanten Szenarien berücksichtigt werden, einschließlich der Möglichkeit, dass der Ausfall idiosynkratischer Natur (bankspezifisch) ist oder in Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder anderer systemweiter Ereignisse eintritt. Nach Dafürhalten des SRB ist gemäß Artikel 8 der SRM-Verordnung jedoch nicht vorgeschrieben, dass solche Ereignisse bei der Prüfung des öffentlichen Interesses zu berücksichtigen sind, wenn die bevorzugte Strategie die Anwendung des nationalen Insolvenzrechts ist. Daher wird dieser Aspekt im Handbuch des SRB für die Abwicklungsplanung nicht klargestellt (siehe Ziffer ***28***). Einige NRA legen das Recht abweichend aus. Auch die Kommission räumt ein, dass es bei der Auslegung einen gewissen Spielraum gibt.

Leitlinien zur Feststellung wesentlicher Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit

47 Nach den Vorgaben des Einheitlichen Regelwerks ist der SRB dafür zuständig, die Abwicklungsfähigkeit einer Bank zu bewerten. Eine Bank ist als abwicklungsfähig zu betrachten, wenn es durchführbar und glaubwürdig ist, sie im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens zu liquidieren oder sie durch Anwendung der Abwicklungsinstrumente und Ausübung der Abwicklungsbefugnisse abzuwickeln. Aus diesem Grund muss die Abwicklungsbehörde beurteilen, ob Hindernisse für die Abwicklung einer Bank bestehen. Gemäß der SRM-Verordnung muss sie auch die EBA rechtzeitig informieren, wenn eine Bank für nicht abwicklungsfähig gehalten wird.

48 Sobald der SRB zu dem Schluss kommt, dass ein Hindernis wesentlicher Natur ist, wird ein Verwaltungsverfahren eingeleitet, um sicherzustellen, dass die betreffende Bank Abhilfemaßnahmen ergreift (siehe ***Abbildung 8***). An dem Verwaltungsverfahren sind mehrere Interessenträger beteiligt. Es kann 12 Monate und länger dauern, bis die Bank den endgültigen Umsetzungsplan vorlegt, mit dem das wesentliche Hindernis beseitigt werden soll.

---

[22] Ebenda, Fußnote ***11***.

Abbildung 8 – Schritte zur Beseitigung wesentlicher Abwicklungshindernisse für Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben des SRB.

49 Als Reaktion auf eine Empfehlung des Hofes in seinem Sonderbericht Nr. 23/2017 (siehe Ziffer ***28***) legte der SRB im September 2018 seine strategischen Vorgaben zur Ermittlung und Beseitigung von Hindernissen für die Abwicklungsfähigkeit vor. Allerdings wandte er diese Vorgaben bei den im Jahr 2019 erstellten Entwürfen von Abwicklungsplänen nur selten an. Der SRB arbeitet daran, seine Leitlinien für die Abwicklungsteams zu präzisieren und klarzustellen, wie die darin vorgegebene Methodik in der Praxis angewendet werden kann.

50 Laut den strategischen Vorgaben von 2018 sollten die Abwicklungsteams in einem ersten Schritt potenzielle Abwicklungshindernisse bestimmen. Anschließend sollten sie auf einer Skala von niedrig bis hoch (i) die Auswirkungen dieser potenziellen Hindernisse auf die Abwicklungsstrategie und (ii) die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens bewerten. Obwohl die strategischen Vorgaben hierfür eine Matrix enthalten, aus der ersichtlich ist, wann ein Abwicklungshindernis als wesentlich zu bewerten ist, stellt dies letztlich nur einen Richtwert dar. Beispielsweise gelten potenzielle Abwicklungshindernisse, deren Auswirkungen und Auftrittswahrscheinlichkeit als hoch eingestuft werden, nicht automatisch als wesentliche Abwicklungshindernisse.

51 Die Bewertungen sind somit in erheblichem Maße dem Urteil und Ermessen der Abwicklungsteams überlassen. Darüber hinaus wird vom SRB eine ganze Reihe von Elementen geprüft, bevor ein Abwicklungshindernis als wesentlich eingestuft wird. Verfügt eine Bank beispielsweise über einen glaubwürdigen Plan zur Beseitigung der festgestellten potenziellen Abwicklungshindernisse, wird das Abwicklungshindernis

nicht zwangsläufig als wesentlich angesehen. Tatsächlich betrachtet der SRB die Beseitigung der Abwicklungshindernisse als Prozess, der zwischen den Banken und dem SRB schrittweise abläuft und einige Zeit in Anspruch nehmen kann.

52 Diese strategische Vorgehensweise findet sich im Dokument des SRB zu seinen Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken (siehe Ziffer ***25***) bestätigt: Darin ist eine stufenweise Einführungsphase vorgesehen, in der die Banken ihre Fähigkeiten in allen sieben im Dokument behandelten Dimensionen[23] bis spätestens Ende 2023 aufbauen sollen, und zwar unabhängig von ihrem Risikoniveau, ihrer Größe oder Komplexität. Sofern eine entsprechende Vereinbarung getroffen wird, dürfen Banken ihre Fähigkeiten auch nach 2023 aufbauen. Für Banken in der Zuständigkeit der Bank of England gelten hingegen kürzere Fristen: Sie sollten alle zum 1. Januar 2022 abwicklungsfähig sein[24].

53 Der Leitgedanke hinter diesen Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken ist die Zusammenarbeit, d. h. dass der SRB gemeinsam mit den Banken darauf hinarbeitet, Abwicklungsfähigkeit zu erreichen. Von den Banken wird erwartet, dass sie einen Arbeitsplan erarbeiten und eine Selbsteinschätzung zu den Fortschritten bei dessen Umsetzung vornehmen, damit diese rechtzeitig abgeschlossen ist. 17 der 18 NRA, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, betrachten diesen Ansatz als geeignet. Unter Umständen ist eine Bank jedoch nur begrenzt motiviert, bei der Beseitigung von Abwicklungshindernissen mit dem SRB zusammenzuarbeiten, insbesondere wenn es um Geschäftsmodelle geht und der SRB z. B. plant, das Instrument der Unternehmensveräußerung anzuwenden (siehe ***Abbildung 3***).

54 Außerdem sieht das Einheitliche Regelwerk keine solchen Übergangsfristen vor. Es verlangt eine klare Schlussfolgerung dazu, ob eine Bank abwicklungsfähig ist (siehe Ziffer ***09***), was die vorherige Bestimmung etwaiger wesentlicher Abwicklungshindernisse erfordert. Dies wird durch einen EBA-Beschluss von 2018 bestätigt, dem zufolge es nicht mit dem Einheitlichen Regelwerk in Einklang steht, potenzielle Abwicklungshindernisse zu bestimmen ohne ihre Wesentlichkeit zu

---

[23] Die folgenden Dimensionen werden behandelt: Unternehmensführung (*governance*); Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungskapazität; Liquidität und Finanzierung bei der Abwicklung; operative Kontinuität und Zugang zu Finanzmarkt-Infrastrukturdiensten; Informationssysteme und Datenanforderungen; Kommunikation; Ausgliederungsfähigkeit und Umstrukturierung.

[24] Bank of England, Grundsatzerklärung: "The Bank of England's approach to assessing resolvability", Juli 2019.

bewerten. Die EBA kam zu dem Schluss, dass in jedem angenommenen Abwicklungsplan ausführlich dargestellt sein muss, wie die Abwicklungsfähigkeit bewertet wurde. Diese ausführliche Darstellung muss Angaben zu allen festgestellten wesentlichen Abwicklungshindernissen enthalten[25].

55 Der SRB hat einen schrittweisen Prozess gewählt und wesentliche Abwicklungshindernisse nicht bestimmt, was dazu führte, dass er der EBA noch keine Mitteilung übermittelt hat (siehe Ziffer ***47***). Ebenso haben die NRA noch keine Mitteilungen im Zusammenhang mit weniger bedeutenden Banken übermittelt.

56 In einem vom Referat Unterstützung des wirtschaftspolitischen Handelns des Europäischen Parlaments Ende 2019 herausgegebenen Papier[26] wird festgestellt, dass mit Stand von Oktober 2019 kein Abwicklungsplan eine vollständige Bewertung der Abwicklungshindernisse enthielt. Dies werfe Bedenken auf, inwieweit die Banken für eine mögliche Abwicklung in den kommenden Jahren bereit seien.

Leitlinien zur MREL und zur Gläubigerbeteiligung

57 Eines der wichtigsten Instrumente zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit von Banken ist die rechtliche Anforderung, dass alle Banken die von ihrer Abwicklungsbehörde festgelegten MREL-Vorgaben erfüllen müssen (siehe Ziffer ***08***). Die Banken müssen ein bestimmtes Volumen an Eigenkapital und anderen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten vorhalten, damit sie Verluste auffangen und ihre Kapitalposition ohne Rückgriff auf öffentliche Mittel wiederherstellen können.

58 In Übereinstimmung mit dem Einheitlichen Regelwerk haben die Banken bis 2024 Zeit, ihre MREL-Vorgaben vollständig umzusetzen, müssen jedoch bis Januar 2022 ein Zwischenziel erreichen, da es für Banken schwierig sein kann, MREL-ähnliche Wertpapiere zu emittieren.

59 Der SRB und die NRA sind rechtlich verpflichtet, für jede Bank einen formellen MREL-Bescheid zu erlassen. Acht der 18 NRA (44 %), die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, halten diese Formalität nicht für sinnvoll, wenn die MREL-Anforderung mit

---

[25] "Decision of the European Banking Authority on the settlement of a disagreement – Addressed to the Single Resolution Board and Banca Naţională a României", 27. April 2018.

[26] Vom ECON-Ausschuss in Auftrag gegebene eingehende Analyse: Willem Pieter de Groen, "Impediments to resolvability? Banking Union Scrutiny", Referat Unterstützung des wirtschaftspolitischen Handelns des Europäischen Parlaments, PE 634.358, Dezember 2019.

den aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen übereinstimmt, was im Allgemeinen dann der Fall ist, wenn eine Bank nach nationalem Insolvenzrecht abgewickelt werden soll. Zu diesen acht NRA gehören diejenigen mit der höchsten Anzahl von Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich. Durch diese formelle Anforderung entsteht allen Beteiligten (SRB, NRA und Banken) ein Verwaltungsaufwand.

60 Die für den Abwicklungsplanungszyklus 2018 geltende MREL-Strategie wurde vom SRB im November 2018 veröffentlicht und im Januar 2019 aktualisiert (siehe Ziffer ***28***). Im Mai 2020 veröffentlichte er auch die MREL-Strategie für den Abwicklungsplanungszyklus 2020. Die meisten der vorgenommenen Änderungen (siehe vergleichende Gegenüberstellung in ***Anhang II***) wurden aus der überarbeiteten SRM-Verordnung[27] übernommen. Noch nicht bekannt ist, wie sich diese rechtlichen Änderungen kurz- sowie mittel- bis langfristig auf die MREL-Vorgaben auswirken werden. Zudem gab der SRB seine Absicht bekannt, die potenziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Übergangsfristen zu bewerten, die erforderlich sind, bis die MREL erfüllt werden kann (siehe Ziffer ***58***).

61 Der überarbeitete Rechtsrahmen enthält unter anderem die folgenden Änderungen:

— Es ist nicht mehr zwingend erforderlich, einen Aufschlag zur Erzielung von Marktvertrauen in die Berechnung der MREL-Vorgabe einzubeziehen. Der SRB beabsichtigt jedoch, diesen Puffer auch weiterhin aufzuschlagen.

— Mit der überarbeiteten BRRD[28] wird für drei Kategorien von Banken[29] eine obligatorische feste MREL eingeführt.

---

[27] Verordnung (EU) 2019/877 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Verlustausgleichs- und Rekapitalisierungskapazität von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (ABl. L 150 vom 7.6.2019, S. 226, anwendbar ab dem 28. Dezember 2020).

[28] Richtlinie (EU) 2019/879 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU in Bezug auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungskapazität von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und der Richtlinie 98/26/EG (ABl. L 150 vom 7.6.2019, S. 296).

[29] Die Abwicklungsbehörden müssen Banken einer der folgenden vier Kategorien zuordnen: (i) global systemrelevante Banken, (ii) Top-Tier-Banken, (iii) andere systemrelevante Unternehmen und (iv) Banken, die zu keiner der drei vorgenannten Kategorien gehören. Die obligatorische feste MREL gilt für die ersten drei Kategorien.

— Die überarbeitete BRRD sieht eine Mindestanforderung an die Nachrangigkeit vor (8 % der Gesamtverbindlichkeiten und Eigenmittel). Dies bedeutet, dass die MREL-Vorgabe nicht ausschließlich durch vorrangige Verbindlichkeiten erfüllt werden darf, sondern zu einem Teil nachrangige Verbindlichkeiten eingesetzt werden müssen. Die Kosten für die Emission nachrangiger Schuldverschreibungen sind im Allgemeinen höher.

62 Aufgrund optionaler Bestimmungen oder fehlender Bestimmungen in der Rechtsgrundlage gehen die Abwicklungsbehörden in der EU bei der Festlegung der MREL unterschiedlich vor (siehe ***Kasten 1***).

Kasten 1

Beispiele für unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Festlegung der MREL

Aus dem quantitativen Bericht der EBA zur MREL von 2020[30] geht hervor, dass eine obligatorische Anforderung an die Nachrangigkeit fehlt, weshalb die Abwicklungsbehörden in der EU diesbezüglich unterschiedlich vorgehen. Einige verlangen, dass die MREL-Vorgabe vollständig durch nachrangige Verbindlichkeiten erfüllt wird, während der SRB je nach Komplexität der Bank eine Mindestanforderung von 12 % bis 16 % des Gesamtrisikos vorsieht. Eine obligatorische Anforderung für einige Kategorien von Banken wurde unlängst mit der Überarbeitung der BRRD eingeführt.

Demselben Bericht zufolge legt die tschechische Abwicklungsbehörde keinen Standardwert für den Aufschlag zur Sicherung des Marktvertrauens fest. Die schwedische Abwicklungsbehörde nimmt im Falle von Vermögensübertragungen keine Kalibrierung der MREL vor. Die rumänische Abwicklungsbehörde erlaubt nicht, dass Einlagen auf die MREL angerechnet werden. Anders als der SRB betrachtet die polnische Abwicklungsbehörde Eigenmittel und Verbindlichkeiten von Kleinanlegern für die Erfüllung der MREL nicht als berücksichtigungsfähig[31].

63 Bei einem Bankenausfall könnten Kleinanleger unabhängig davon, ob die Bank abgewickelt oder nach nationalem Insolvenzrecht liquidiert wird, betroffen sein. Die jüngsten Fälle der ausfallenden Banken Veneto Banca, Banco Popolare di Vicenza und Banca Popular haben zu einer öffentlichen Debatte darüber geführt, ob Kleinanleger als Gläubiger beteiligt werden sollten. Schätzungen zufolge platzierten die EU-Banken

[30] Anhang 5 des "EBA Quantitative MREL Report" (EBA/Rep/2020/07).

[31] Ebenda.

im Jahr 2018 bei Kleinanlegern im Euro-Währungsgebiet – hauptsächlich bei Anleihegläubigern in Italien (51 %) und Deutschland (19 %) – vor- und nachrangige Schuldverschreibungen in Höhe von 262 Milliarden Euro[32].

64 Die strategischen Vorgaben des SRB zum Instrument der Gläubigerbeteiligung beschreiben operative Fragen zur Anwendung der Gläubigerbeteiligung auf Wertpapiere (Anteile und Anleihen). Operative Fragen im Zusammenhang mit anderen zulässigen Verbindlichkeiten, z. B. Einlagen, werden jedoch nicht geklärt. Darüber hinaus ist in den Leitlinien des SRB keine Frist für den Abschluss der Gläubigerbeteiligung festgelegt. Die deutsche Abwicklungsbehörde hingegen verlangt von den Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich, die Verbuchung der Gläubigerbeteiligung in der Rechnungslegung innerhalb von 24 Stunden zu vollziehen und innerhalb von 12 Stunden die externe Umsetzung in Bezug auf die Anleihegläubiger/Anteilseigner veranlassen zu können.

65 Nach dem Einheitlichen Regelwerk muss die Abwicklungsbehörde, wenn sie die Durchführbarkeit und Glaubwürdigkeit der bevorzugten Abwicklungsstrategie (d. h. des anzuwendenden Instruments, siehe ***Abbildung 3***) prüft, auch jede für diese Strategie vorgeschlagene Strategievariante bewerten. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn die Finanzierung der Abwicklung nicht gesichert ist (siehe Ziffer ***31***), da die Gefahr besteht, dass die Abwicklung scheitert. Bei Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung geht aus den strategischen Vorgaben des SRB jedoch nicht klar genug hervor, dass die Abwicklungsteams Strategievarianten bewerten müssen.

Bei der Abwicklungsplanung wurden Fortschritte erzielt, aber es bleibt noch einiges zu tun, bis sie mit den rechtlichen Anforderungen in Einklang steht

66 Die von den Abwicklungsbehörden erstellten Abwicklungspläne sollten mit dem Einheitlichen Regelwerk vollständig in Einklang stehen. Zudem muss der SRB das Datum festlegen, bis zu dem die ersten Abwicklungspläne vorliegen müssen. Nach den Bestimmungen der SRM-Verordnung sollten die Abwicklungspläne grundsätzlich mindestens einmal jährlich aktualisiert werden.

---

[32] "Statement of the EBA and ESMA on the treatment of retail holdings of debt financial instruments subject to the Bank Recovery and Resolution Directive", Mai 2018.

67 Wie in Ziffer ***06*** erwähnt, ist der SRB dafür zuständig, die Arbeit der NRA in Bezug auf weniger bedeutende Banken zu beaufsichtigen. Zu diesem Zweck ist der SRB berechtigt, Leitlinien und allgemeine Anweisungen zu den Aufgaben der NRA herauszugeben. In Übereinstimmung mit der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit, die zwischen dem SRB und den NRA getroffen wurde, sollte der SRB auch die von den NRA erstellten Abwicklungspläne bewerten.

68 Der Hof beurteilte, ob

a) sich im Vergleich zu seiner vorherigen Prüfung die Qualität der vom SRB angenommenen Abwicklungspläne verbessert hat, d. h. ob die Pläne einen größeren Teil der Anforderungen des Einheitlichen Regelwerks erfüllen;

b) der SRB die Abwicklungspläne für die Banken in seinem Zuständigkeitsbereich fristgerecht angenommen hat;

c) der SRB die von den NRA vorgelegten Pläne für weniger bedeutende Banken auf einheitliche Weise analysiert hat.

Die Qualität der Abwicklungspläne für Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB hat sich verbessert

69 Der Hof prüfte für seine Stichprobe von sechs Abwicklungsplänen aus dem Zyklus 2018, ob sie den im Einheitlichen Regelwerk festgelegten Anforderungen entsprachen. Dazu wählte er 179 dieser Anforderungen sortiert nach Bereich aus (siehe ***Abbildung 6***) und prüfte, ob sie erfüllt worden waren.

70 Die Prüfung ergab, dass 60 % der Anforderungen erfüllt worden waren (siehe ***Tabelle 2***). Dies ist eine Verbesserung gegenüber den Ergebnissen der vorangegangenen Prüfung des Hofes bezüglich einer Stichprobe von Plänen des Zyklus 2016, bei der die Erfüllungsquote bei nur 14 % lag. Außerdem waren 30 % der Anforderungen nicht erfüllt worden (2017: 64 %) und 10 % teilweise erfüllt (2017: 22 %).

Tabelle 2 – Prüfungsergebnisse nach Bereich

Anforderungen erfüllt (nach Bereich)?	Ja (in %)	Nein (in %)	Teilweise (in %)
Strategische Geschäftsanalyse	65 %	23 %	13 %
Abwicklungsstrategie	78 %	16 %	6 %
MREL	70 %	27 %	2 %
Finanzielle und operative Kontinuität	47 %	39 %	13 %
Kommunikation und Informationsbereitstellung	32 %	39 %	30 %
Bewertung der Abwicklungsfähigkeit	51 %	40 %	9 %
Management-Zusammenfassung	57 %	38 %	5 %
Insgesamt (Pläne von 2018)	**60 %**	**30 %**	**10 %**

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

71 Die Pläne in der Stichprobe erfüllten die Anforderungen in sehr unterschiedlichem Umfang, der zwischen 80 % (Plan 1) und 40 % (Plan 6) schwankte, wie in ***Tabelle 3*** dargestellt.

Tabelle 3 – Prüfungsergebnisse nach Abwicklungsplan

Anforderungen erfüllt (nach Plan)?	Ja (in %)	Nein (in %)	Teilweise (in %)
Plan 1	80 %	16 %	4 %
Plan 2	65 %	28 %	6 %
Plan 3	60 %	24 %	15 %
Plan 4	58 %	33 %	10 %
Plan 5	53 %	42 %	5 %
Plan 6	40 %	41 %	19 %
Insgesamt (Pläne von 2018)	**60 %**	**30 %**	**10 %**

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

72 ***Tabelle 4*** enthält Beispiele für Anforderungen des Einheitlichen Regelwerks, die bei den Abwicklungsplänen in der Stichprobe des Hofes nicht erfüllt wurden.

Tabelle 4 – Beispiele für nicht erfüllte rechtliche Anforderungen

Anforderungen nach Bereich	Beispiele
Strategische Geschäftsanalyse	Keiner der Abwicklungspläne zeigte auf, wie die kritischen Funktionen und Kerngeschäftsbereiche ausgegliedert werden könnten.
MREL	Die MREL wurde ausschließlich auf konsolidierter Ebene festgelegt, nicht auf Ebene der einzelnen Unternehmen. Daraus ergibt sich das Risiko, dass die MREL nicht den betroffenen Unternehmen einer Bankengruppe zugeordnet oder dort aufgebaut wird. Dies ist umso wichtiger, wenn die Banken grenzüberschreitend tätig sind.
Finanzielle und operative Kontinuität	Keiner der Pläne enthielt Angaben zu dem Finanzierungsbedarf, der sich aus der Abwicklungsstrategie ergeben würde. Siehe auch Ziffer ***31***.
Kommunikation und Informationsbereitstellung	Keiner der Pläne enthielt eine zufriedenstellende Beschreibung der Vorkehrungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Informationen gemäß Artikel 11 BRRD auf dem neuesten Stand und bei Bedarf verfügbar sind.
Bewertung der Abwicklungsfähigkeit	Keiner der Pläne enthielt Angaben zu den Hindernissen im Zusammenhang mit einer kurzfristigen Stabilisierung der Bank oder mit einer geschäftlichen Reorganisation. Aus drei von vier Plänen[33] ging nicht klar hervor, ob die Abwicklungsstrategie rechtzeitig und wirksam umgesetzt werden könnte. Keiner der Pläne enthielt eine zufriedenstellende Beschreibung der Auswirkungen der Abwicklungsinstrumente auf Gläubiger, Gegenparteien, Kunden und Mitarbeiter. Drei von sechs Plänen enthielten keine klare Aussage darüber, ob die Bank zum betreffenden Zeitpunkt abwicklungsfähig war.
Management-Zusammenfassung	Fünf der sechs Pläne enthielten keinen Zeitrahmen für die Ausführung wesentlicher Aspekte des Plans. Alle Pläne wiesen Mängel bei den Regelungen auf, die für die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den zuständigen Behörden sowie für den Informationsaustausch festgelegt worden waren.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

73 Zusätzlich zu den Mängelbeispielen in der vorstehenden Tabelle ergab die Prüfung Folgendes:

— Keiner der Abwicklungspläne in der Stichprobe enthielt Anhaltspunkte für einen Bankentest des Instruments der Gläubigerbeteiligung, obwohl der Hof in seinem Sonderbericht 2017 eine entsprechende Empfehlung abgegeben hatte. Dem jüngsten Strategiedokument des SRB zu seinen Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken zufolge haben die Banken bis 2022 Zeit, die notwendige Infrastruktur aufzubauen, um die für die Durchführung eines solchen Bankentests erforderlichen Daten zu generieren.

— Für die Zyklen 2018 und 2019 ermittelte der SRB nur "potenzielle" Abwicklungshindernisse (weshalb ihre Wesentlichkeit nicht bewertet wurde), obwohl für die Mehrzahl der Pläne die entsprechende Strategie zur Feststellung wesentlicher Abwicklungshindernisse verfügbar war (siehe Ziffer ***49***). Für den Abwicklungsplanungszyklus 2020 wird der SRB nur potenzielle Abwicklungshindernisse bestimmen. Wie in den Ziffern ***51***-***52***erwähnt, betrachtet der SRB die Bestimmung von Abwicklungshindernissen als iterativen Prozess. Ebenfalls wegen der derzeitigen Vorgehensweise, wesentliche Abwicklungshindernisse nicht zu bestimmen, hat der SRB bisher nach der Feststellung von Abwicklungshindernissen noch nie höhere MREL-Vorgaben festgesetzt, obwohl diese Möglichkeit nach dem Rechtsrahmen besteht. Bis November 2019 hatte der SRB die MREL-Vorgaben auf konsolidierter Ebene für 85 Banken festgelegt, während Beschlüsse für rund 32 Banken noch ausstanden. 48 Banken, die sich hauptsächlich auf fünf Mitgliedstaaten (Frankreich, Griechenland, Italien, die Niederlande und Spanien) konzentrieren, bleiben um 137 Milliarden Euro hinter der MREL zurück. Im Zyklus 2018 erging vom SRB kein einziger Bescheid zu internen MREL-Anforderungen[34].

---

[33] Bei zwei der sechs Pläne in der Stichprobe war das Ergebnis, dass die Bank nach nationalem Insolvenzrecht abgewickelt werden würde.

[34] MREL-fähige externe Wertpapiere werden von dem Unternehmen ausgegeben, bei dem die Abwicklungsbehörde die Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung beabsichtigt. Sie werden an externe Zeichner ausgegeben. MREL-fähige interne Wertpapiere werden von anderen Unternehmen der Gruppe gezeichnet, die der gleichen Abwicklungsstelle unterstellt sind.

74 Schließlich prüfte der Hof für zwei Pläne (siehe Ziffer *19*), die später angenommen wurden als die Pläne in der ersten Stichprobe, ob wesentliche Abwicklungshindernisse festgestellt worden waren, da es diesbezüglich Fortschritte hätte geben sollen. Der Hof überprüfte, ob der SRB seiner eigenen Strategie gefolgt war, und stellte Folgendes fest:

— Bei einem der Pläne wurden die Leitlinien nur beschränkt angewendet. Weder wesentliche noch potenzielle Abwicklungshindernisse wurden bestimmt. Stattdessen wurde lediglich eine Liste zu beachtender Punkte aufgestellt, die zu potenziellen Abwicklungshindernissen werden könnten.

— Bei dem anderen Plan wurden die Leitlinien mangelhaft angewendet. Insbesondere folgte das Abwicklungsteam nicht den Vorschlägen des Strategiedokuments, was die Ermessensausübung bei der Bewertung der Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Hindernissen (siehe Ziffer *50*) betrifft, etwa indem bestimmte mildernde Faktoren berücksichtigt werden. Beispielsweise musste die Bank noch daran arbeiten, die im Abwicklungsfall zur Bereitstellung von Bewertungsdaten benötigte Zeit weiter zu verkürzen. Allerdings wurde allein die Tatsache, dass sie an Lösungen arbeitete, als ausreichend angesehen, um das Abwicklungshindernis nicht als wesentlich einzustufen.

75 Der Hof stellte fest, dass es das interne Kontrollsystem des SRB nicht gestattete, Schwachstellen in den Abwicklungsplänen oder die daraus resultierenden unterschiedlichen Qualitätsniveaus zu erkennen (Ziffern *69*-*74*). Tatsächlich führte eine Abteilung des SRB (zuständig für Abwicklungsstrategien, -prozesse und -methoden) Qualitätskontrollen durch, bei denen sie überprüfte, ob die unter der Verantwortung anderer Abteilungen erstellten Abwicklungspläne mit den strategischen Vorgaben des SRB und dem Einheitlichen Regelwerk in Einklang standen. Aufgrund knapper Ressourcen in der betreffenden Abteilung stand für diese Prüfung nur begrenzte Zeit zur Verfügung. Zudem wurden die Kontrollaktivitäten nicht systematisch aufgezeichnet.

Verzögerungen bei der Annahme von Abwicklungsplänen im Zuständigkeitsbereich des SRB

76 Obwohl die ersten Abwicklungspläne bereits im Zyklus 2016 erstellt wurden und die neuesten Pläne immer noch Mängel bei der Einhaltung des Einheitlichen Regelwerks aufweisen (siehe Ziffern ***69***-***75***), hat der SRB nie eine Frist festgelegt, bis zu der die Abwicklungspläne der einzelnen Banken fertiggestellt sein müssen (siehe Ziffer ***66***). Eine ähnliche Bemerkung hatte der Hof bereits in seinem Sonderbericht Nr. 23/2017 abgegeben. In seinem mehrjährigen Arbeitsprogramm für 2018 gab der SRB lediglich an, dass das Jahr 2020 für den Abschluss der Entwürfe der Abwicklungspläne anvisiert wird. Angesichts der Übergangsfristen, die den Banken im SRB-Dokument zu den Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken gewährt werden (siehe Ziffern ***31*** und ***52***), ist es jedoch unwahrscheinlich, dass alle im Jahr 2020 erstellten Pläne vollständig mit dem Einheitlichen Regelwerk in Einklang stehen werden.

77 In den Planungszyklen 2018 und 2019 traten beim SRB Verzögerungen bei der Annahme der Abwicklungspläne auf. Die Verzögerungen sind in ***Tabelle 5*** anhand eines Vergleichs der geplanten und der tatsächlichen Abschlussdaten dargestellt. Obwohl der SRB plant, alle Pläne aus dem Zyklus 2020 innerhalb von 12 Monaten zu verabschieden, schätzt der Hof das Risiko von Verzögerungen als hoch ein. Für diese Risikoeinschätzung sprechen abgesehen von den Verzögerungen bei früheren Plänen die folgenden Gründe:

— Anpassung des Prozesses an den Aufsichtsprozess der EZB: Der SRB bezieht das Ergebnis des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP) sowie die Beurteilung der EZB zu den von den Banken vorgelegten Sanierungsplänen ein;

— die benötigte Zeit für die Konsultation der EZB zu den Entwürfen der Abwicklungspläne;

— die Zahl der noch nicht abgeschlossenen Strategiedokumente (siehe Ziffer ***31***);

— die Umsetzung neuer Rechtsvorschriften (überarbeitete SRM-Verordnung und überarbeitete BRRD);

— die COVID-19-Pandemie.

Tabelle 5 – Abwicklungsplanung für die Zyklen 2018 und 2019

	Art der Banken	Geplantes Abschlussdatum	Tatsächliches Abschlussdatum (Annahme des letzten Abwicklungsplans)	Anzunehmende Abwicklungspläne	Angenommene Abwicklungspläne
Planungszyklus 2018					
1	Banken ohne Abwicklungskollegium	Dezember 2018	November 2019	76	76
2	Banken mit Abwicklungskollegium	August 2019	Juli 2020	40	40
3	Banken ohne Plan	k. A.	k. A.	3	k. A.[1]
4	**Insgesamt**			**119**	**116**
Planungszyklus 2019					
5	Prioritäre Banken ohne Abwicklungskollegium	April 2020	April 2020	31	31
6	Banken ohne Plan/ohne Aktualisierung	k. A.	k. A.	82	k. A.
7	**Insgesamt**			**113**	**31**

Anmerkung:
[1] Der SRB hatte beschlossen, keine Pläne zu erstellen, da bei einer Bank eine Größenänderung bevorstand (und sie anschließend nicht mehr in den Zuständigkeitsbereich des SRB fallen würde), und sich bei zwei weiteren Banken wesentliche Änderungen in der Geschäfts- und Organisationsstruktur sowie der Finanzlage vollzogen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von SRB-Daten.

78 Der Abschluss des Planungszyklus 2018 verzögerte sich im Vergleich zur ursprünglichen Planung. Für diese Verzögerungen gab es eine Reihe von Gründen:

— Ineffizienzen beim Vorbereitungsprozess;

— Einführung einer zusätzlichen Ebene bei der Qualitätsprüfung (siehe Ziffer *75*);

— Ressourcenmangel, insbesondere in den Abwicklungsteams;

— Einbeziehung bestimmter Verwaltungsverfahren wie des Anhörungsverfahrens, bei dem die Banken zur MREL-Vorgabe Stellung nehmen können.

79 Infolge dieser Verzögerungen beschloss der SRB, im Abwicklungsplanungszyklus 2019 nicht für alle Banken aktualisierte Abwicklungspläne anzunehmen, obwohl eine jährliche Aktualisierung rechtlich vorgeschrieben ist (siehe Ziffer ***66***). Stattdessen nahm er nur für 30 von 113 Banken Abwicklungspläne an.

80 Für den Planungszyklus 2018 behandelte der SRB – zeitlich betrachtet – Abwicklungspläne für Banken ohne Abwicklungskollegium vorrangig gegenüber denjenigen mit Abwicklungskollegium. Dies stand nicht im Einklang mit dem Geist der SRM-Verordnung[35], die für systemrelevante Banken eine vorrangige Behandlung vorsieht. Da die Pläne für diese Banken im Zyklus 2018 zuletzt angenommen wurden (d. h. die letzten Mitte 2020, siehe ***Tabelle 5***), gehörten diese Banken nicht zu denen, für die die Pläne im Zyklus 2019 aktualisiert wurden.

Der SRB kontrollierte die Qualität der Pläne für weniger bedeutende Banken nicht immer im gleichen Umfang

81 Bis zum Ende des ersten Quartals 2020 hatten die NRA 1 916 von insgesamt 2 260 (85 %) Abwicklungsplänen ausgearbeitet. Für die noch ausstehenden Pläne (15 %) sind 13 NRA zuständig. Acht von 19 NRA schafften es nicht, die im Arbeitsprogramm des SRB für 2019 festgelegten Zielvorgaben zu erreichen. In einigen Fällen wurden die Ziele erreicht, indem einfacher strukturierte Banken vorrangig behandelt und die komplexesten Banken erst später in Angriff genommen wurden.

82 Der Hof untersuchte, ob der SRB den für weniger bedeutende Banken zuständigen NRA Leitlinien an die Hand gegeben hatte, mit denen die kohärente Funktionsweise des SRM sichergestellt wurde (siehe Ziffer ***06***). Er prüfte auch, ob der SRB zu den Abwicklungsplänen der NRA für weniger bedeutende Banken zeitnahe Stellungnahmen abgegeben hatte.

83 Der Hof stellte fest, dass der SRB erst im August 2020 erste Leitlinien für die NRA herausgegeben hat. Dazu benötigt er die Mitarbeit der NRA und die Zustimmung seiner eingeschränkten Präsidiumssitzung (nach Prüfung der in der Plenarsitzung erzielten Standpunkte, siehe ***Anhang I***).

---

[35] Erwägungsgrund 47 der SRM-Verordnung.

84 Unter bestimmten Umständen müssen Abwicklungsbehörden keine vollumfänglichen Abwicklungspläne erstellen, sondern können sich für eine vereinfachte Fassung entscheiden. Im Jahr 2016 wurde in der Präsidiumssitzung des SRB ein Strategiepapier zu vereinfachten Anforderungen ("simplified obligations") für weniger bedeutende Banken angenommen und in der Plenarsitzung vorgestellt, in der Vorbehalte bezüglich der Strategie angemeldet wurden. Im August 2020 (vier Jahre später) wurde in der Präsidiumssitzung eine neue Fassung dieses Strategiepapiers angenommen. Dieses Mal bekundete die Plenarsitzung mehrheitlich allgemeine Unterstützung für die Strategie.

85 In seinen Befragungen bei der EBA, die diesbezügliche Leitlinien veröffentlicht hat[36], erfuhr der Hof, dass die ebenfalls an der Plenarsitzungen des SRB teilnehmenden NRA bisher kein Interesse daran haben, weitere Leitlinien für vereinfachte Abwicklungspläne (d. h. für deren Inhalte) zu entwickeln. Zielsetzung dabei ist, so flexibel zu bleiben, dass den Besonderheiten des jeweiligen nationalen Bankensektors Rechnung getragen werden kann.

86 Obwohl das Strategiepapier des SRB nur für Banken in seinem Zuständigkeitsbereich gilt, hat der Hof zwei vereinfachte Abwicklungspläne der NRA (weniger bedeutende Banken) anhand dieses Papiers untersucht. Obschon NRA den vereinfachten Ansatz nur dann anwenden dürfen, wenn die Bank im Zusammenhang mit den geltenden Auswahlkriterien eine Mindestpunktzahl erreicht, wurde in den Plänen die erzielte Punktzahl nicht angegeben. In beiden Fällen stellte der Hof Mängel bei den Angaben zu (i) dem Managementinformationssystem, (ii) der Kommunikation mit den verschiedenen Interessenträgern und (iii) der Kommunikation mit der Öffentlichkeit fest.

87 Der SRB muss die von den NRA vorgelegten Abwicklungspläne bewerten und kann sich in einer unverbindlichen Stellungnahme dazu äußern. Infolgedessen muss er seine Bewertungen innerhalb einer bestimmten Frist abschließen, was mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden ist, da 2 260 solcher Pläne vorliegen (Stand Ende 2019). Aus diesem Grund beschloss er, die Pläne je nach Größe und Komplexität der betreffenden Bank drei Clustern zuzuordnen. Der Hof stellte fest, dass die

---

[36] Im Jahr 2015 gab die EBA Leitlinien dazu heraus, wie Behörden bewerten sollten, ob ein Institut für vereinfachte Anforderungen infrage kommt (die nun durch die technischen Regulierungsstandards zu diesem Thema aufgehoben und ersetzt wurden) und arbeitete einen technischen Durchführungsstandard zur Übermittlung der einschlägigen Angaben an die EBA aus.

Ausführlichkeit der Bewertungen vom jeweiligen Cluster abhing, wobei dem ersten Cluster mehr Beachtung geschenkt wurde. Er untersuchte eine Stichprobe von drei Bewertungen zu 16 Abwicklungsplänen. In Bezug auf 12 Pläne verzichtete der SRB bei 11 auf eine Stellungnahme, obwohl er Zweifel an der Glaubwürdigkeit der gewählten Abwicklungsstrategie hatte, und bei dem verbleibenden Plan fehlte die MREL-Vorgabe.

88 Der SRB äußerte sich auch nicht zur fehlenden Bestimmung wesentlicher Abwicklungshindernisse. Tatsächlich gaben 15 der 18 NRA, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, an, für die Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich keine Bestimmung wesentlicher Abwicklungshindernisse vorgenommen zu haben. Die übrigen drei NRA gelangten zu dem Ergebnis, dass bei den Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich keine Abwicklungshindernisse bestanden.

89 Zum Thema Fristeinhaltung gaben fünf der 18 teilnehmenden NRA in der Umfrage an, dass die Fristen vom SRB nicht immer eingehalten wurden.

Organisatorische Rahmenbedingungen des SRM noch nicht optimal

90 In seinem Sonderbericht von 2017 gelangte der Hof zu dem Schluss, dass (i) die Verteilung der operativen Aufgaben zwischen den NRA und dem SRB, einschließlich der Aufteilung der Zuständigkeiten, unklar war und (ii) die Rahmenvereinbarung zwischen dem SRB und der EZB in ihrer Aufsichtsfunktion nicht sicherstellte, dass der SRB alle nötigen Informationen rechtzeitig erhält.

91 Im gleichen Bericht zog der Hof die Schlussfolgerung, dass der SRB über unzureichende Personalressourcen verfügte. Um seine Aufgaben hinsichtlich der Abwicklungspläne für bedeutende Banken erfüllen zu können, ist er auch auf die Mitarbeiter angewiesen, die die NRA für die Arbeit in den Abwicklungsteams zur Verfügung stellen.

92 Um die Vorbereitung auf SRM-Ebene sicherzustellen und angesichts der Vielzahl weniger bedeutender Banken im Zuständigkeitsbereich der NRA (siehe Ziffer ***06***) muss ausreichend Personal zur Verfügung stehen.

93 Daher untersuchte der Hof, ob

a) sich die Zusammenarbeit mit den NRA und der EZB in ihrer Rolle als Aufsichtsbehörde verbessert hat;

b) sich die Mitarbeiterzahlen im SRB und in den Abwicklungsteams gegenüber den Ergebnissen der vorherigen Prüfung des Hofes erhöht haben;

c) die NRA für jede Bank eine vergleichbare Anzahl von Vollzeitäquivalenten einsetzen konnten.

Gute Interaktion mit Interessenträgern, aber die Abwicklungsbehörden sind auf eine zeitnahe Reaktion der Aufsichtsbehörden angewiesen

94 Die Zusammenarbeit zwischen dem SRB und den NRA wurde in einer Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit, die 2016 verabschiedet und 2018 geändert wurde und öffentlich zugänglich ist, klar geregelt[37]. Dies betrifft sowohl die Rolle der NRA-Mitarbeiter in den Abwicklungsteams, die sich mit bedeutenden Banken befassen, als auch die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Pläne für weniger bedeutende Banken. Darüber hinaus wurden in den Jahren 2017 und 2018 wesentliche Grundsätze und ein Zielmodell für die operativen Abläufe angenommen, in denen die Arbeitsverteilung und interne Regelungen, die z. B. die tägliche Arbeit der Abwicklungsteams betreffen, im Einzelnen festgelegt sind. Diese Dokumente sind nicht öffentlich zugänglich. Die große Mehrheit der in der Umfrage des Hofes erfassten NRA (83 %) ist sich über die Aufgabenverteilung innerhalb der Abwicklungsteams im Klaren.

95 Im Einklang mit der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit soll der SRB regelmäßig Ex-post-Bewertungen der Arbeit der Abwicklungsteams durchführen, um für angemessene Kohärenz zwischen ihnen zu sorgen. Bislang wurden lediglich einige Aspekte im Wege einer Querschnittsanalyse bewertet. Eine vollständige Bewertung im Sinne der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit hat noch nicht stattgefunden.

---

[37] "Decision of the Single Resolution Board of 17 December 2018 establishing the framework for the practical arrangements for the cooperation within the Single Resolution Mechanism between the Single Resolution Board and National Resolution Authorities" (SRB/PS/2018/15).

96 Positiv zu vermerken ist, dass von den 18 NRA, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, 13 angaben, vom SRB vollständig über die Erkenntnisse informiert worden zu sein, die dieser aus seinen Beschlüssen zu ausfallenden Banken gewonnen hatte.

97 Die Rahmenvereinbarung mit der EZB wurde im Mai 2018 überarbeitet[38]. Der Hof beurteilte die Bestimmungen über den Informationsaustausch als umfassend. Auch die Mitarbeiter des SRB zeigten sich mit dem Verfahren zufrieden.

98 Die Rahmenvereinbarung enthält unter anderem Bestimmungen über den Informationsaustausch für den Fall, dass die EZB Frühinterventionsmaßnahmen einleitet, wozu sie berechtigt ist, sofern eine Reihe von Auslöseereignissen gegeben ist. Der SRB benötigt die betreffenden Informationen, damit er den entsprechenden Abwicklungsplan aktualisieren und die mögliche Abwicklung einer Bank sowie die Bewertung ihrer Vermögenswerte und Verbindlichkeiten vorbereiten kann.

99 Die Kommission kam im Jahr 2019 zu dem Schluss, dass die Bankenaufsichtsbehörden Frühinterventionsmaßnahmen bis dahin nur äußerst begrenzt angewendet hatten[39]. In seinem Sonderbericht über das Krisenmanagement der EZB[40] gelangte der Hof zu dem Schluss, dass Prüfungen zur Anwendung von Frühinterventionsmaßnahmen hauptsächlich im Rahmen des jährlichen aufsichtlichen Überprüfungs- und Evaluierungsprozesses (SREP) durchgeführt werden, nicht aber als Reaktion auf Hinweise, dass sich die Finanzlage einer Bank wesentlich verschlechtert hat. Er kam auch zu dem Schluss, dass die Arbeitsanweisungen der EZB im Bereich der Krisenerkennung einschließlich Frühinterventionsmaßnahmen nicht ausgereift sind und keine objektiven Kriterien enthalten. Obwohl es wesentlich ist, dass Frühinterventionsmaßnahmen wirksam eingesetzt und lange genug im Voraus ausgelöst werden, damit das Risiko und die Auswirkungen einer möglichen Abwicklung

---

[38] "Memorandum of understanding between the Single Resolution Board and the European Central bank in respect of cooperation and information exchange": https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/mou_with_the_single_resolution_board_on_cooperation_and_information_exchange_2018_.pdf.

[39] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung und Überprüfung der Richtlinie 2014/59/EU (Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten) und der Verordnung 806/2014 (Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus), COM(2019) 213 final vom 30.4.2019, S. 7.

[40] Sonderbericht Nr. 02/2018 des Hofes: Die Effizienz der Verwaltung der EZB auf dem Gebiet des Krisenmanagements für Banken, Ziffer 125 (www.eca.europa.eu).

weitestmöglich verringert werden, wurde dieser Aspekt noch nicht durch Änderungen des Rechtsrahmens geklärt. Dies ist insofern von Bedeutung, als diese Maßnahmen dem SRB beispielweise das Recht einräumen würden, die Bank anzuweisen, an potenzielle Käufer ihrer Geschäftsbereiche heranzutreten. Der Hof stellt fest, dass die EBA am 26. Juni 2020 eine Konsultation über die Anwendung von Frühinterventionsmaßnahmen eingeleitet hat.

100 Damit die Abwicklungsmaßnahmen durchgeführt werden, solange die jeweilige Bank noch über Liquidität in erheblichem Umfang verfügt, muss die Entscheidung, mit der eine Bank für ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend erklärt wird, rechtzeitig getroffen werden. Diese Entscheidung ist von der für die Bank zuständigen Aufsichtsbehörde zu treffen. Nach Maßgabe der SRM-Verordnung kann der SRB jedoch auch "von sich aus" – d. h. bei Fehlen einer entsprechenden Erklärung der EZB – entscheiden, dass eine Bank ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt. Um zu einer solchen Entscheidung zu gelangen, muss die Behörde sowohl die aktuelle Lage der Bank als auch ihre Situation in der nahen Zukunft beurteilen. Jedoch ist weder im Einheitlichen Regelwerk noch in den Strategien des SRB festgelegt, was unter "naher Zukunft" zu verstehen ist. Darüber hinaus lässt die in der BRRD verwendete Begriffsbestimmung für "ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend" großen Ermessensspielraum[41]. Dennoch hat sich der SRB nicht an die Gesetzgeber gewandt, um sich für die Festlegung objektiver und quantifizierter Kriterien einzusetzen.

Das Personal für den SRM wurde aufgestockt, doch stellten die NRA etwas weniger Personal bereit

101 Ende März 2020 waren beim SRB 358 Mitarbeiter (gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ), ohne nationale Sachverständige) beschäftigt. Damit liegt der Personalbestand noch um etwa 11 % hinter dem im September 2019 verabschiedeten Stellenplan (400 VZÄ) zurück.

102 Da die für Abwicklungsstrategien, -prozesse und -methoden zuständige Abteilung des SRB (siehe auch Ziffer *75*) personell unterbesetzt war, sah der oben erwähnte Stellenplan fünf zusätzliche Vollzeitäquivalente für sie vor (was einer Steigerung von 31 % gegenüber 2018 entspricht). Der Hof hatte bereits in seiner Prüfung von 2017 darauf hingewiesen, dass diese Abteilung zu wenige Mitarbeiter hat. Die SRB-Abteilung, die für die Überwachung der von den NRA vorgelegten Pläne für

[41] "Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A guidebook to the BRRD", World Bank Group, Financial Sector Advisory Centre, April 2017, p. 106.

weniger bedeutende Banken zuständig ist, verfügte Ende 2018 über 8,5 VZÄ. Da diese Anzahl nicht ausreicht, um alle Pläne gleich gründlich zu bewerten, musste die Abteilung Prioritäten setzen (siehe Ziffer ***87***). Trotz dieser Situation wurden keine zusätzlichen Stellen in den oben erwähnten Stellenplan aufgenommen.

103 Im Jahr 2019 wurden fast 40 % der Ressourcen des SRB den Abwicklungsteams zugewiesen, die für die Ausarbeitung der Abwicklungspläne für bedeutende Banken zuständig sind. Zwischen 2016 und 2019 (siehe ***Tabelle 6***) stockte der SRB die Ressourcen für die Abwicklungsteams deutlich auf, während die NRA etwas weniger Ressourcen zur Verfügung stellten. In der Folge wurden vom SRB mehr Mitarbeiter bereitgestellt als von allen NRA zusammengenommen. Das Zahlenverhältnis zwischen SRB- und NRA-Mitarbeitern hat sich somit erhöht und lag Ende 2019 bei 4:3, wo es sich im Jahr 2020 voraussichtlich halten wird. Zum Vergleich: Bei den gemeinsamen Aufsichtsteams im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus lag das Verhältnis von EZB-Mitarbeitern zu Mitarbeitern der zuständigen nationalen Behörden im Jahr 2016 bei 1:3[42].

Tabelle 6 – Personalausstattung der Abwicklungsteams[43]

	2016		2019	
	SRB	**NRA**	**SRB**	**NRA**
Gesamtzahl der in Abwicklungsteams tätigen Mitarbeiter (ausgedrückt in VZÄ)	60	116	171	105
Abzuziehen: Zeit, die die Mitarbeiter in den Abwicklungsteams für horizontale Aufgaben des SRB (z. B. Ausarbeitung von Strategien) aufgewendet haben (ausgedrückt in VZÄ).	*-15*	*k. A.*	*-32*	*k. A.*
Tatsächliche (Netto-)Arbeitszeit der Mitarbeiter in Abwicklungsteams (ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten)	45	116	139	105
VZÄ je Bank	**0,4**	**0,9**	**1,1**	**0,8**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von SRM-Daten.

[42] Sonderbericht Nr. 29/2016 des Hofes: Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus – Guter Auftakt, doch bedarf es weiterer Verbesserungen, Ziffer 110 (www.eca.europa.eu).

[43] Bei den Zahlen des SRB sind Assistenten, nicht aber abgeordnete nationale Sachverständige berücksichtigt. Der SRB lieferte VZÄ-Daten für 2019 und eine Prognose für 2020 für alle

104 Der Hof stellte fest, dass die NRA in sehr unterschiedlichem Umfang zur Personalausstattung der Abwicklungsteams beitrugen: Bezogen auf die Anzahl bedeutender Banken schwankte dieser Beitrag im Jahr 2019 zwischen 0,4 VZÄ und 3,25 VZÄ je Bank[44]. Der SRB hat keine Kontrolle darüber, wie viele Mitarbeiter die NRA für die Abwicklungsteams zur Verfügung stellen. Tatsächlich sieht die Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit lediglich vor, dass der SRB und die NRA einander konsultieren und bezüglich der Nutzung der NRA-Ressourcen eine Einigung erzielen müssen.

105 Der SRB hat für die Abwicklungsteams keine Standardzusammensetzung (d. h. hinsichtlich Zahl, Verteilungsschüssel zwischen SRB- und NRA-Personal und Qualifikationen) festgelegt. Dies ermöglicht Flexibilität und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Abwicklungsteams heterogen besetzt werden.

Deutliche Unterschiede bei der Personalausstattung auf NRA-Ebene

106 Während der SRB für die Überwachung der Abwicklungsplanung durch die NRA zuständig ist (siehe Ziffer ***06***), ist er rechtlich nicht befugt, Einfluss auf die Anzahl der Mitarbeiter zu nehmen, die die NRA für die Ausarbeitung der Pläne für weniger bedeutende Banken benötigen. Dies bleibt in der Zuständigkeit der nationalen Haushaltsbehörden. Der Hof stellte fest, dass zwischen den NRA bei der Zahl der je Bank zur Verfügung gestellten VZÄ eine erhebliche Schwankungsbreite bestand, wobei die Spanne von 0,005 VZÄ je Bank bis 0,375 VZÄ je Bank reichte. Der Hof ist sich im Klaren, dass diese Zahlen Durchschnittswerte angeben, die nicht nach Größe oder Komplexität der einzelnen Banken gewichtet werden.

NRA, mit Ausnahme der NRA Portugals und der Slowakei, für die der Hof Daten aus dem Jahr 2017 verwendete.

[44] Gemessen am Gesamtvermögen der Banken war die Spanne ähnlich.

107 Die EBA ist dafür zuständig, durch regelmäßige Überprüfungen zu überwachen, ob die Abwicklungsbehörden (d. h. der SRB und die NRA) über die erforderlichen Fachkenntnisse, Ressourcen und operativen Kapazitäten verfügen. Sie nutzt dazu verschiedene Instrumente, einschließlich bilateraler Sitzungen und Teilnahme an Abwicklungskollegien. Im Jahr 2017 führte die EBA außerdem eine Umfrage durch, die auf eine Bestandsaufnahme der verfügbaren Ressourcen beschränkt war. Die Ergebnisse wurden nicht veröffentlicht. Das Datum der nächsten Überprüfung steht noch nicht fest.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

108 Die Gesamtschlussfolgerung des Hofes lautet, dass bei dem 2015 eingerichteten SRM in den letzten Jahren Fortschritte erzielt wurden, jedoch einige zentrale Elemente fehlen und im Hinblick auf die Abwicklungsplanung für Banken weitere Schritte erforderlich sind. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, von denen einige auf die Gesetzgeber, andere auf die Haushaltsbehörden (auf nationaler und EU-Ebene) sowie auf die Arbeit des SRB und der NRA zurückgehen. Der SRB kam bei der Festlegung von strategischen Vorgaben und der qualitativen Verbesserung der Abwicklungspläne voran. Der Hof stellte fest, dass der SRB einigen Empfehlungen, die der Hof in seinem Sonderbericht von 2017 abgegeben hatte (siehe z. B. Ziffern ***28***, ***30*** oder ***76***), nicht nachgekommen war.

109 Es gibt insbesondere zwei wesentliche Aspekte, die die Gesetzgeber betreffen: (i) Finanzierung der Abwicklung (siehe Ziffer ***32***) und (ii) eine bessere Abstimmung zwischen dem Abwicklungsrahmen und den verschiedenen nationalen Insolvenzrahmen (siehe Ziffer ***45***). Ferner stellt der Hof fest, dass abhängig davon, ob im Falle eines Bankenausfalls Abwicklungs- oder Insolvenzverfahren zum Zuge kommen, unterschiedliche Regeln zur Lastenteilung und für staatliche Beihilfen gelten (siehe Ziffern ***42***-***44***).

110 Diese Aspekte wirken sich auf die Abwicklungsplanung und die Wahl des Abwicklungsinstruments aus. Insbesondere wurden im Rahmen des SRM keine strategischen Vorgaben zur finanziellen Kontinuität eingeführt, was mit der oben erwähnten Finanzierung der Abwicklung in Zusammenhang steht. Eine strategische Ausrichtung fehlt auch in den Bereichen Governance und Kommunikation sowie Informationsbereitstellung (siehe Ziffern ***31***-***36***).

111 Darüber hinaus wird eine einheitliche Behandlung der Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB dadurch behindert, dass die Abwicklungsteams aufgrund von Mängeln in den jeweiligen strategischen Vorgaben unterschiedliche Vorgehensweisen anwenden (siehe Ziffern ***38***-***41***, ***47***-***51*** und ***57***-***65***). Diese Unterschiede sind beispielsweise darauf zurückzuführen, dass es (i) dem Ermessen der Abwicklungsteams überlassen ist, unter welchen Umständen sie Abwicklungshindernisse ermitteln und als wesentlich einstufen, und dass (ii) Richtwerte bzw. spezifische Kriterien fehlen, auf deren Grundlage kritische Funktionen sowie das Vorliegen eines öffentlichen Interesses bewertet werden könnten. Darüber hinaus sind die strategischen Vorgaben des SRB, wie sie im

Handbuch für die Abwicklungsplanung dargelegt sind, für die Abwicklungsteams bisher nicht bindend (siehe Ziffer ***30***), sodass Abweichungen davon in den Abwicklungsplänen nicht begründet werden müssen (d. h. der Comply-or-explain-Ansatz muss nicht befolgt werden).

112 Im April 2020 hat der SRB zudem ein Dokument über seine Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken herausgegeben, dem zufolge die Banken ihre Kapazitäten in allen maßgeblichen Dimensionen der Abwicklungsfähigkeit bis spätestens Ende 2023 aufbauen sollten, wobei diese Frist nach individueller Vereinbarung sogar noch verlängerbar ist. Die Gesetzgeber haben keine Zeitplanung mit Fristen festgelegt, bis zu denen die Banken vollständig abwicklungsfähig sein müssen. Der Umstand, dass der SRB bisher davon abgesehen hat, wesentliche Abwicklungshindernisse zu bestimmen und den Prozess zu ihrer Beseitigung einzuleiten, steht nicht im Einklang mit dem Einheitlichen Regelwerk (siehe Ziffern ***52-56*** und ***73***).

Empfehlung 1 – Verbesserung der strategischen Vorgaben für den SRM

Um im Rahmen des SRM für eine einheitliche Behandlung der Banken zu sorgen, sollte der SRB unter Berücksichtigung des geltenden Rechtsrahmens

a) die fehlenden strategischen Vorgaben festlegen, d. h. strategische Vorgaben in den Bereichen finanzielle Kontinuität, Governance sowie Kommunikation und Informationsbereitstellung;

b) Mängel bei den bestehenden strategischen Vorgaben und/oder ihrer Anwendung beheben, d. h. im Hinblick auf die Bewertung des öffentlichen Interesses, die Bestimmung wesentlicher Abwicklungshindernisse und die Gläubigerbeteiligung. Insbesondere sollte er die Vorgaben des Einheitlichen Regelwerks einhalten, indem er im jeweiligen Abwicklungsplan wesentliche Abwicklungshindernisse ermittelt und dem ordnungsgemäßen Verfahren für deren Beseitigung folgt;

c) den Abwicklungsteams Begründungspflicht für den Fall einer Abweichung von den im Handbuch für die Abwicklungsplanung festgelegten strategischen Vorgaben auferlegen. Abweichungen sollten der Präsidiumssitzung bei Annahme der Abwicklungspläne mitgeteilt werden.

Zeitrahmen: für a) und b): März 2022; für c): Ende 2021

113 Der SRB hat noch nicht für jede Bank ein genaues Datum festgelegt, bis zu dem die Abwicklungspläne fertiggestellt sein müssen. Die bis zur Fertigstellung benötigte Zeit wird wahrscheinlich auch durch das Dokument über die Erwartungen an die Abwicklungsfähigkeit von Banken beeinflusst (siehe Ziffer ***112***). Im Vergleich zu den Prüfungsergebnissen für den Planungszyklus 2016 hat sich die Qualität der Abwicklungspläne verbessert. In den Abwicklungsplänen der vom Hof geprüften Stichprobe aus dem Planungszyklus 2018 waren 60 % der Anforderungen des Einheitlichen Regelwerks erfüllt. Obwohl ein internes Kontrollsystem vorhanden ist, reichen die Ressourcen für eine Qualitätskontrolle nicht aus. Der Hof stellte fest, dass 10 % der Anforderungen nur teilweise und 30 % gar nicht erfüllt waren (siehe Ziffern ***69***-***71*** und ***75***).

114 Am niedrigsten ist der Anteil erfüllter Anforderungen in den Bereichen, in denen der SRB noch keine strategische Ausrichtung festgelegt hat (Abwicklungsfinanzierung, Kommunikation und Informationsbereitstellung) oder in denen die strategischen Vorgaben Mängel aufweisen. Darüber hinaus lag für die Hälfte der Stichprobe des Hofes keine klare Aussage über die Abwicklungsfähigkeit der betreffenden Bank vor (siehe ***Tabelle 2*** und Ziffern ***69***-***74***).

115 Bei der Annahme der Pläne aus dem Planungszyklus 2018 traten beim SRB Verzögerungen auf. Systemrelevante Banken wurden hinsichtlich des Zeitplans nicht vorrangig behandelt (d. h., die Pläne für diese Banken wurden zuletzt angenommen), was im Widerspruch zur Präambel der SRM-Verordnung steht. Infolgedessen beschloss der SRB, in den Zyklus 2019 nur eine begrenzte Anzahl von Banken einzubeziehen, während für 2020 ein vollständiger Zyklus geplant ist. Unabhängig von etwaigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie besteht wegen der teils zeitaufwendigen Verfahren jedoch die Gefahr, dass das Ziel, alle Pläne des Zyklus 2020 bis März 2021 fertigzustellen, nicht erreicht wird (siehe Ziffern ***76***-***80***).

Empfehlung 2 – Sicherstellung der rechtzeitigen Annahme vollständig konformer Abwicklungspläne

Um sicherzustellen, dass konforme Abwicklungspläne rechtzeitig angenommen werden, sollte der SRB

a) die Qualität der Pläne zu verbessern, um eine vollständige Übereinstimmung mit dem Einheitlichen Regelwerk zu erreichen;

b) die zeitaufwendigen Verfahren straffen und anpassen, um das Ziel, alle Pläne im Verlauf eines einjährigen Zyklus anzunehmen, nicht zu gefährden.

Zeitrahmen: für a): für den Zyklus 2021 (März 2022); für b): für den Zyklus 2020 (März 2021)

116 Die NRA machten Fortschritte in Bezug auf die Anzahl der Abwicklungspläne, die für weniger bedeutende Banken angenommen wurden. Acht NRA konnten ihre Zielvorgaben allerdings nicht erfüllen. Erste Leitlinien, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Abwicklungsstandards im Hinblick auf weniger bedeutende Banken einheitlich angewendet werden, wurden erst im August 2020 herausgegeben, einschließlich von Hinweisen zur Anwendung "vereinfachter Anforderungen" (siehe Ziffern ***81***-***85***).

117 Der SRB nahm zwar für jeden von den NRA vorgelegten Plan eine Qualitätsbewertung vor, hatte dabei jedoch Schwierigkeiten, die festgelegten Fristen einzuhalten. Wie gründlich die Bewertung war, hing von der Größe der Bank und der gewählten Abwicklungsstrategie ab. Dies war auf einen Mangel an Ressourcen in der zuständigen SRB-Abteilung zurückzuführen. Der SRB entschied auch, nicht zu allen Plänen Stellung zu nehmen, bei denen Mängel festgestellt wurden (siehe Ziffern ***87***-***89*** und ***102***).

118 Davon abgesehen hatte der SRB Anfang 2020 den für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Personalbestand fast erreicht (89 %). Allerdings hat der SRB bisher noch keine Standardzusammensetzung für die Abwicklungsteams (d. h. Anzahl, Verteilungsschlüssen zwischen SRB- und NRA-Personal und Qualifikationen) festgelegt. Der Hof stellte ferner fest, dass der Anteil der SRB-Mitarbeiter im Laufe der Zeit zunahm (siehe Ziffern ***101***-***105***).

119 Der SRB hat keine rechtlichen Befugnisse in Bezug auf die Personalausstattung der NRA, die in der Zuständigkeit der nationalen Haushaltsbehörden verbleibt. Der Hof stellte fest, dass die Zahl der Mitarbeiter je Bank zwischen den NRA erheblich schwankte. Die EBA hat jedoch die Aufgabe, die Fachkenntnisse, Ressourcen und operativen Kapazitäten der NRA zu überwachen. Dennoch hat sie bisher noch keine umfassende Evaluierung dieser Aspekte veröffentlicht, da sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe verschiedene Instrumente nutzt (siehe Ziffern ***106***-***107***). Wenn die verfügbaren Ressourcen den Zielen einer Organisation nicht angemessen sind, kann dies zu wachsenden Diskrepanzen zwischen den Zielen und der Situation vor Ort führen.

Empfehlung 3 – Verbesserung der organisatorischen Rahmenbedingungen für den SRM

a) Zur besseren Überwachung der Abwicklungsplanung auf NRA-Ebene sollte der SRB der Abteilung, die für die Überwachung weniger bedeutender Banken zuständig ist, genügend Personal zuweisen und sich bei festgestellten Mängeln klar zur Qualität der Abwicklungspläne für weniger bedeutende Banken äußern.

b) Um eine angemessene personelle Zusammensetzung der Abwicklungsteams sicherzustellen, sollten sich SRB und NRA sich auf Standardkriterien einigen.

Zeitrahmen: Planungszyklus 2021 (März 2022)

120 Die Aufteilung der Rollen zwischen dem SRB und den NRA wurde in einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit geklärt, die 2016 angenommen und 2018 geändert wurde (siehe Ziffern ***94***-***95***). In einer umfassenden Rahmenvereinbarung ist der Informationsaustausch zwischen dem SRB und der EZB als Aufsichtsbehörde geregelt.

121 Eine wirksame Abwicklung hängt jedoch davon ab, dass die Bankenaufsichtsbehörde (i) lange genug im Voraus Frühinterventionsmaßnahmen einleitet und diese wirksam anwendet und (ii) eine Entscheidung darüber, ob eine Bank "ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt", früh genug und auf der Grundlage klarer, objektiver und quantifizierter Schwellenwerte trifft. Obwohl Frühinterventionsmaßnahmen nur selten angewendet wurden und der Rechtsrahmen keine objektiven und quantifizierten Kriterien für die Feststellung vorsieht, dass eine Bank ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt, hat sich der SRB diesbezüglich nicht an die Gesetzgeber gewendet (siehe Ziffern ***97***-***100***).

Empfehlung 4 – Aufstellung objektiver und quantifizierter Kriterien für frühzeitige Maßnahmen der Aufsichtsbehörden

Um sicherzustellen, dass die Aufsichtsbehörden früh genug tätig werden, sollten der SRB und die Kommission an die Gesetzgeber und die EZB – in ihrer Rolle als Aufsichtsbehörde – herantreten und sich für objektive und quantifizierte Schwellenwerte einsetzen, deren Überschreiten Frühinterventionsmaßnahmen auslöst und dazu führt, dass eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft wird.

Der Hof ersucht das Europäische Parlament und den Rat zu prüfen, wie die oben genannten Klarstellungen im Rechtsrahmen am besten berücksichtigt werden können.

Zeitrahmen: bis Ende 2021.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Rechnungshofs, am 24. November 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I — Die Arbeitsorgane des SRB

Je nach Aufgabe tritt der SRB in unterschiedlicher Zusammensetzung zusammen (siehe ***Abbildung 9*** unten). Die "eingeschränkte" Präsidiumssitzung besteht aus dem Vorsitzenden und den vier anderen Vollzeit-Mitgliedern des Ausschusses. Der stellvertretende Vorsitzende nimmt an der "eingeschränkten" Präsidiumssitzung als nicht stimmberechtigtes Mitglied teil, nimmt aber bei Abwesenheit des Vorsitzenden dessen Aufgaben wahr.

Wenn in der Präsidiumssitzung über eine bestimmte Bank beraten wird, wird die Präsidiumssitzung auf die Ausschussmitglieder ausgedehnt, die die zuständigen NRA vertreten ("erweiterte" Präsidiumssitzung). Daher hängt die Zusammensetzung der "erweiterten" Präsidiumssitzung von der jeweils in Frage stehenden Bank ab. Gelingt es in der "erweiterten" Präsidiumssitzung nicht, zu einer Konsensentscheidung zu gelangen, fassen der Vorsitzende und die vier anderen Vollzeit-Mitglieder des Ausschusses einen Beschluss mit einfacher Mehrheit.

Die Plenarsitzung besteht aus dem Vorsitzenden, den vier anderen Vollzeitmitgliedern des Ausschusses und allen Ausschussmitgliedern, die NRA vertreten. Wie bei der Präsidiumssitzung nimmt der stellvertretende Vorsitzende als nicht stimmberechtigtes Mitglied an der Plenarsitzung teil, nimmt aber bei Abwesenheit des Vorsitzenden dessen Aufgaben wahr.

Die Kommission und die EZB haben bei allen Präsidiums- und Plenarsitzungen des SRB den Status ständiger Beobachter. Gegebenenfalls können auf Ad-hoc-Basis weitere Beobachter zu Präsidiums- oder Plenarsitzungen eingeladen werden. Wird in der "erweiterten" Präsidiumssitzung über eine Bank beraten, die Tochtergesellschaften oder bedeutende Zweigstellen in nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten hat, werden die Abwicklungsbehörden dieser Mitgliedstaaten zur Teilnahme an der Sitzung eingeladen.

Abbildung 9 – Arbeitsorgane des SRB

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage einer Übersicht des SRB.

Anhang II — Die MREL-Vorgaben des SRB

Nach einer öffentlichen Konsultation veröffentlichte der SRB im Mai 2020 seine MREL-Strategie für 2020. In der folgenden Tabelle sind die verschiedenen Komponenten einer MREL-Vorgabe für die Abwicklungsplanungszyklen 2018 bzw. 2020 aufgeführt. Unterschiede zwischen den beiden Zyklen sind grün markiert.

	MREL-Strategie des SRB für 2018	MREL-Strategie des SRB für 2020
Ausgedrückt als Gesamtrisikobetrag (*total risk exposure amount*, TREA)		
MREL-Vorgabe	Verlustabsorptionsbetrag (*loss absorption amount*, LAA) + Rekapitalisierungsbetrag (*recapitalisation amount*, RCA)	Verlustabsorptionsbetrag (LAA) + Rekapitalisierungsbetrag (RCA)
	(Säule 1 + Säule 2 + kombinierte Kapitalpufferanforderungen[45])* Gesamtrisikobetrag (TREA)	(Säule 1 + Säule 2) * Gesamtrisikobetrag (TREA)
RCA[46]	(Säule 1 + Säule 2 + Aufschlag zur Sicherung des Marktvertrauens (MCC)) * TREA	(Säule 1 + Säule 2 + Aufschlag zur Sicherung des Marktvertrauens (MCC[47]) * TREA
	Kombinierte Kapitalpufferanforderungen – 1,25 %	Kombinierte Kapitalpufferanforderungen – antizyklischer Puffer

[45] Artikel 92 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung – Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1); Artikel 104a und Artikel 128 der Eigenkapitalrichtlinie – Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

[46] Gilt nur für Banken, bei denen die Abwicklungsstrategie Abwicklungsmaßnahmen und die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten vorsieht.

[47] In Übereinstimmung mit der MREL-Strategie des SRB von 2020 (S. 12) darf der RCA mit dem MCC angepasst werden, was eine Änderung gegenüber der MREL-Strategie des SRB von 2018 (S. 10) darstellt, in der dies für Banken, bei denen der SRB die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten und -befugnissen beabsichtigt, zwingend vorgeschrieben ist. Der SRB hat mit seiner MREL-Strategie von 2020 auch Übergangsfristen für den MCC eingeführt.

	MREL-Strategie des SRB für 2018	MREL-Strategie des SRB für 2020
Ausgedrückt als Risikoposition für die Verschuldungsquote (*leverage ratio exposure*, LRE)		
MREL-Standardanforderung	n. z.	Verlustabsorptionsbetrag (LAA) + Rekapitalisierungsbetrag (RCA)
LAA	-	Verschuldungsquote* Verschuldungsrisiko
RCA	-	Verschuldungsquote* Verschuldungsrisiko

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben des SRB.

Im Falle von Banken, bei denen die Anwendung eines normalen Insolvenzverfahrens erwartet wird, entspricht die MREL im Allgemeinen den Eigenkapitalanforderungen der Eigenmittelverordnung, die nur den Verlustabsorptionsbetrag (LAA) umfasst.

Nach den neuen Regeln muss der TREA (Gesamtrisikobetrag) der MREL für den LAA nicht mehr die kombinierten Pufferanforderungen enthalten, und es ist auch kein Aufschlag zur Sicherung des Marktvertrauens (MCC) mehr erforderlich, aber der SRB kann den RCA immer noch durch Anwendung eines MCC anpassen.

In diesem Fall wird der 1,25 %ige Abzug vom MCC, der in der MREL-Strategie des SRB von 2018 vorgesehen war, durch den Abzug des antizyklischen Puffers ersetzt. Der antizyklische Puffer umfasst einen Teil der kombinierten Pufferanforderungen. Ein Abzug gleicht einen früheren Aufschlag auf die kombinierten Pufferanforderungen aus.

Mit dem neuen Bankenpaket zur Umsetzung der Basel-III-Anforderungen wurde eine Verschuldungsquote von 3 % eingeführt. Infolgedessen führte der SRB eine zweite MREL-Maßnahme ein, die auf der Risikoposition für die Verschuldungsquote (LRE) beruht.

Abkürzungen und Akronyme

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BRRD: *Bank Recovery and Resolution Directive* (Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten)

EBA: Europäische Bankenaufsichtsbehörde

EZB: Europäische Zentralbank

MREL: *Minimum requirement for own funds and eligible liabilities* (Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten)

NRA: *National resolution authority* (nationale Abwicklungsbehörde)

SRB: *Single Resolution Board* (Einheitlicher Abwicklungsausschuss)

SREP: *Supervisory Review and Evaluation Process* (aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess)

SRF: *Single Resolution Fund* (einheitlicher Abwicklungsfonds)

SRM: *Single Resolution Mechanism* (Einheitlicher Abwicklungsmechanismus)

SRM-Verordnung: *Single Resolution Mechanism Regulation* (Verordnung über den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus)

VZÄ: Vollzeitäquivalent

Glossar

Abwicklung: Abwicklung bedeutet die geordnete Liquidation einer ausfallenden Bank, um die Kontinuität ihrer grundlegenden Funktionen sicherzustellen und die Finanzstabilität zu wahren. Sie dient ferner dem Schutz öffentlicher Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln (siehe Artikel 2 der BRRD).

Abwicklungskollegium: Abwicklungskollegien sind die Organe, die die Zusammenarbeit aller Beteiligten wie Abwicklungsbehörden, Zentralbanken, zuständige Ministerien oder die EBA in allen Phasen der Abwicklungsplanung und des Abwicklungsprozesses einer ausfallenden Bank sicherstellen.

Abwicklungsplan: Ein Abwicklungsplan ist ein umfassendes Dokument, in dem die Merkmale einer Bank im Einzelnen aufgeführt und die bevorzugte Abwicklungsstrategie für diese Bank beschrieben wird, einschließlich Angaben dazu, für welche Einheiten welche Abwicklungsinstrumente anzuwenden sind. Darin werden alle Hindernisse für die Abwicklung der Bank bestimmt und behandelt sowie die MREL für die Bank festgelegt.

Aufsicht: Bankenaufsicht ist die Überwachung der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Transaktionen von Banken durch öffentliche Behörden, um sicherzustellen, dass ihre Geschäftstätigkeit zuverlässig und solide ist und im Einklang mit den Regeln und Rechtsvorschriften steht.

Aufsichtsrechtliche Kapitalanforderungen: Die aufsichtsrechtlichen Kapitalanforderungen betreffen die Höhe des von den Banken gehaltenen Kapitals. Das Ziel dieser Regeln ist es, ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Banken weiterhin die Wirtschaftstätigkeit und das Wachstum finanzieren.

Bewertung: Das Einheitliche Regelwerk sieht ein formelles Verfahren mit drei Bewertungen vor, um festzustellen, ob eine Bank ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt (Bewertung 1), um über den Einsatz der Abwicklungsinstrumente einschließlich der Gläubigerbeteiligung zu informieren (Bewertung 2) und um sicherzustellen, dass die Bedingung "keine Schlechterstellung von Gläubigern" eingehalten wird (Bewertung 3).

Einlagensicherungssystem: Einlagensicherungssysteme dienen dem Schutz der Einleger, indem sichergestellt wird, dass sie im Fall des Ausfalls einer Bank bis zu einer bestimmten Höhe und innerhalb bestimmter Grenzen vor Verlusten bewahrt werden.

Europäische Bankenunion: Die Europäische Bankenunion bedeutet die Übertragung nationaler Kompetenzen im Bereich der Bankenpolitik auf die EU-Ebene. Gegenwärtig umfasst sie den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus, die auf dem Einheitlichen Regelwerk der EU basieren. An der Europäischen Bankenunion nehmen die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets teil.

Instrument der Gläubigerbeteiligung: Mechanismus, der es (mit einigen Ausnahmen wie gedeckten Einlagen) ermöglicht, Verbindlichkeiten im Falle der Abwicklung eines Finanzinstituts herabzuschreiben oder in Eigenkapital umzuwandeln. Verbindlichkeiten, die für das Instrument der Gläubigerbeteiligung in Betracht kommen, werden als "bail-in-fähig" bezeichnet.

Interne Abwicklungsteams: Gemäß Artikel 83 der SRM-Verordnung kann der Einheitliche Abwicklungsausschuss interne Abwicklungsteams einrichten, die sich aus seinen Mitarbeitern und Mitarbeitern der nationalen Abwicklungsbehörden, einschließlich, falls angezeigt, Beobachtern aus nicht am Euro-Währungsgebiet teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammensetzen. Die internen Abwicklungsteams spielen eine zentrale Rolle bei der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen dem SRB und den nationalen Abwicklungsbehörden, wenn es um die Ausarbeitung der Abwicklungspläne geht. Diese Teams werden für alle Banken eingerichtet, die in den Zuständigkeitsbereich des SRB fallen. Sie werden von Koordinatoren geleitet, die aus den Reihen der leitenden Mitarbeiter des SRB ernannt werden.

Kerngeschäftsbereich: Geschäftsbereiche oder verbundene Dienstleistungen, die eine wesentliche Quelle der Einnahmen, Gewinne oder des Franchise-Werts eines Instituts oder einer Gruppe, der das Institut angehört, darstellen.

Kritische Funktionen: Tätigkeiten, Dienstleistungen oder Geschäfte einer Bank, deren Einstellung wahrscheinlich eine Störung der Finanzstabilität oder eine Unterbrechung von für die Realwirtschaft wesentlichen Dienstleistungen zur Folge hat.

Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten: Anforderung, die Banken zu jeder Zeit erfüllen müssen, indem sie über Instrumente verfügen, die problemlos für eine Gläubigerbeteiligung herangezogen werden können, sodass sichergestellt ist, dass Verluste ausgeglichen und die Banken rekapitalisiert werden können, sollten sie in finanzielle Schwierigkeiten geraten und anschließend abgewickelt werden.

Nachrangige Instrumente/Verbindlichkeiten: Wenn eine Bank ausfällt, haben nachrangige Verbindlichkeiten eine niedrigere Priorität als vorrangige Schulden, aber eine höhere Priorität als Eigenkapital.

Sanierungsplan: Sanierungspläne stellen sicher, dass die Banken auch in Zeiten schwerer finanzieller Belastungen bereit sind, ihre Rentabilität wiederherzustellen.

Vorrangige Schulden: Wenn eine Bank ausfällt, werden vorrangige Schulden bei der Rückzahlung zuerst bedient. Aufgrund dieser Priorisierung sind vorrangige Schuldtitel im Vergleich zu nachrangigen Schuldtiteln oder Eigenkapital mit geringeren Risiken verbunden.

Wesentliche Abwicklungshindernisse: Schwerwiegende Hindernisse für die Liquidation oder Abwicklung einer Bank, die von den Abwicklungsbehörden bei der Bewertung der Abwicklungsfähigkeit von Banken ermittelt werden. Abwicklungsbehörden verfügen über weitreichende Befugnisse, um die Banken dazu anzuhalten, alle derartigen Hindernisse innerhalb einer bestimmten Frist abzubauen oder zu beseitigen. So kann der SRB von einer Bank verlangen, bestimmte Vermögenswerte zu veräußern, ihre Tätigkeiten einzuschränken bzw. ihre rechtlichen oder operativen Strukturen zu ändern.

ENDGÜLTIGE ANTWORTEN DES SRB AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS ÜBER DIE ABWICKLUNGSPLANUNG IM RAHMEN DES EINHEITLICHEN ABWICKLUNGSMECHANISMUS

ZUSAMMENFASSUNG

VI. Der SRB begrüßt die vom Hof anerkannten Fortschritte. Er ist mit der Schlussfolgerung des Hofes in Bezug auf das Fehlen von „Hauptbestandteilen" nicht einverstanden, da dies den Eindruck erwecken könnte, dass der SRM seine Aufgaben noch nicht erfüllt, da einige SRB-relevante Elemente fehlen, was eindeutig nicht der Fall ist. Die fehlenden Hauptbestandteile stehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit der Entwicklung des Rahmens (d. h. Liquidität im Abwicklungsfall/Letztsicherung oder bestimmte Elemente in Bezug auf die Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL)), die nicht der Kontrolle des SRB unterliegen. Darüber hinaus hat keiner dieser „Hauptbestandteile" den SRM daran gehindert, seinen Aufgaben nachzukommen. In diesem Zusammenhang ist zumindest auf folgende Punkte hinzuweisen:

a) Der SRB hat in den Jahren 2018 und 2019 zahlreiche Strategien entwickelt und aktualisiert, da dieser Zeitraum durch ein sich wandelndes Regulierungsumfeld gekennzeichnet war – die Leitlinien des Rats für Finanzstabilität und die EBA-Leitlinien wurden kontinuierlich weiterentwickelt, und die überarbeitete Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD 2) wurde auf den Weg gebracht. In diesem schwierigen Regulierungsumfeld musste der SRB seine Regulierungsaufgaben wahrnehmen und gleichzeitig sicherstellen, dass wichtige Gesetzesänderungen in einer Reihe von Bereichen, einschließlich MREL, korrekt umgesetzt wurden.

b) Die Aktualisierung der Strategien für die Abwicklungsplanung ist ein fortlaufender Prozess, der eine solide Steuerung demonstriert und die Änderungen des Rechtsrahmens widerspiegelt, zu deren Umsetzung der SRB verpflichtet ist. In Bezug auf die Feststellung, dass die Strategien des SRB *„noch nicht alle relevanten Bereiche betreffen"*, ist festzuhalten, dass die Entwicklung von Strategien ein sich schrittweise vollziehender, dynamischer Prozess ist, der andauert. Dies wird durch die Tatsache untermauert, dass bestimmte Elemente, die für die Entwicklung von Strategien erforderlich sind, nicht der Kontrolle des SRB unterliegen, wie etwa die Fortschritte bei den Liquiditäts- und Letztsicherungsoptionen.

c) Der SRM trifft in jedem Abwicklungszyklus die erforderlichen Entscheidungen in Bezug auf Abwicklungstätigkeiten (MREL, Abwicklungspläne, Bewertung der Abwicklungsfähigkeit usw.). Bei Betrachtung dieses Umstands im Bericht scheint der Hauptbeleg für die fehlenden Bestandteile darin zu bestehen, dass noch keine vollständig mit dem Einheitlichen Regelwerk konformen Abwicklungspläne entwickelt wurden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass 70 % der Elemente konform oder teilweise konform sind und dass sich die Nichtkonformität einer erheblichen Anzahl von Elementen durch Änderungen des Rechtsrahmens bedingt.

VII. Die Methodik des SRB zur Bewertung der Abwicklungsfähigkeit, die im Handbuch für die Abwicklungsplanung festgelegt ist, sieht die Ermittlung von Hindernissen für die Abwicklungsfähigkeit vor. Die Ermittlung und etwaige Feststellung der wesentlichen Hindernisse, sofern welche vorliegen, hängt nicht von der Zeit ab, die die Banken benötigen, um offene Fragen zu klären.

VIII. Im Hinblick auf die Banken, die in den Zuständigkeitsbereich des SRB fallen, wird auf die Anmerkung des SRB zu Ziffer 108 und die gemeinsamen Anmerkungen zu den Ziffern 69 bis 73 verwiesen, in denen unterstrichen wird, dass 70 % der Anforderungen erfüllt oder teilweise erfüllt wurden und der Rest teilweise mit geänderten Bestandteilen des regulatorischen Rahmens im Zusammenhang steht, was zum Beispiel bei den internen MREL-Anforderungen der Fall ist. Hinsichtlich der Abwicklungszeitplanung wird auf die Anmerkungen des SRB zu den Ziffern 76 bis 80 verwiesen.

IX. In Artikel 18 Absatz 4 Buchstaben a bis d der Verordnung über einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM-Verordnung) sind klare Kriterien festgelegt, anhand deren zu bestimmen ist, wann eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend betrachtet werden kann. Darüber hinaus ist die EBA gemäß Artikel 32 Absatz 6 der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) verpflichtet, Leitlinien für die Prüfung eines Ausfalls oder der Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls zu erarbeiten. Dieser Verpflichtung kam die EBA 2015 nach, als sie umfassende Leitlinien zur Interpretation der Umstände, unter denen ein Institut gemäß Artikel 32 Absatz 6 BRRD als ausfallend oder wahrscheinlich

ausfallend zu betrachten ist, veröffentlichte. In diesem Zusammenhang sind objektive und quantifizierte Kriterien zu begrüßen, aber jeder sich aus Schwellenwerten ergebende Automatismus sollte vermieden werden.

X. Der SRB stimmt zwar der erwähnten Verbesserung und der unterschiedlichen Personalsituation in den nationalen Abwicklungsbehörden (NRA) zu, doch hängt dies nicht unbedingt mit dem Personaleinsatz des SRB zusammen (z. B. dauerten bei einigen NRA Einstellungsprozesse mehr als ein Jahr; andere NRA verfügen über erfahrene Mitarbeiter, die kompetenter in Abwicklungsfragen sind).

Darüber hinaus möchte der SRB darauf hinweisen, dass die entsprechende Ziffer des Berichts über die Zahl der Mitarbeiter, die die NRA für die internen Abwicklungsteams zur Verfügung stellen, nicht als Verringerung der Mitarbeiter der NRA interpretiert werden sollte, da dies durch eine Aufstockung der SRB-Mitarbeiter ausgeglichen wird. Der SRB benötigt eine Mindestanzahl von Mitarbeitern, um die Qualität der Arbeit unabhängig vom Personal der NRA zu gewährleisten. Darüber hinaus hängen die Beweggründe für die Verteilung der Arbeit innerhalb der internen Abwicklungsteams zwischen den Mitarbeitern des SRB und denjenigen der NRA nicht von der bloßen „Anzahl der VZÄ“, sondern auch von anderen Faktoren ab (z. B. könnte eine geringere Anzahl der VZÄ mit einer größeren Erfahrung oder einem besseren Fachwissen in bestimmten Bereichen ausschlaggebender sein als die „Anzahl der VZÄ“). (Siehe die Anmerkungen zu Ziffer 105.)

XI. Siehe bitte die ausführlichen Anmerkungen des SRB im Abschnitt über Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

EINLEITUNG

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus – Hintergrund

03. Der SRB weist darauf hin, dass der Zweck auch darin besteht, die einheitliche Anwendung der Abwicklungsregelung in den teilnehmenden Mitgliedstaaten sicherzustellen, da diese Aufgabe in Erwägungsgrund 11 der SRM-Verordnung unterstrichen wird.

Die Notwendigkeit, die Kontinuität kritischer Funktionen der Bank zu gewährleisten und erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität zu vermeiden, wird im Rahmen der Bewertung des öffentlichen Interesses beurteilt.

Zusammenarbeit im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Aufgaben des Einheitlichen Abwicklungsausschusses und der nationalen Abwicklungsbehörden

11. Der SRB möchte klarstellen, dass die NRA an den Plenarsitzungen sowie an den Präsidiumssitzungen zu bankenspezifischen Themen, einschließlich Abwicklungsplänen, teilnehmen.

Die Aufgaben des SRB im Rahmen der Präsidiumssitzung entsprechen jenen, die in Artikel 54 der SRM-Verordnung festgelegt sind.

Darüber hinaus ist in Artikel 3 Absatz 1 der Geschäftsordnung des SRB für die Präsidiumssitzung – die zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof galt (und die der neuen Geschäftsordnung für die Präsidiumssitzung, die am 24. Juni 2020 angenommen wurde, ähnlich ist) – die Teilnahme folgender Mitglieder vorgesehen:

- ein benannter Vertreter der zuständigen nationalen Abwicklungsbehörde eines Mitgliedstaats in Fällen, in denen über ein einzelnes Unternehmen oder eine Gruppe von Unternehmen mit Sitz in einem teilnehmenden Mitgliedstaat beraten wird, und ein benannter Vertreter der für die Gruppenabwicklung zuständigen Behörde sowie ein benannten Vertreter der zuständigen nationalen Abwicklungsbehörde, in deren Bereich ein Tochterunternehmen oder ein Unternehmen, das der Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis unterliegt, niedergelassen ist, wenn über eine grenzüberschreitende Gruppe beraten wird.

Zusammenarbeit mit anderen EU- und nationalen Behörden

13. Zweck der Konsultation der Abwicklungsbehörde in Bezug auf den Sanierungsplan ist es, alle darin enthaltenen Maßnahmen zu ermitteln, die sich nachteilig auf die Abwicklungsfähigkeit der Bank auswirken könnten.

14. Die EBA kann sowohl technische Regulierungsstandards als auch technische Durchführungsstandards annehmen, die (von der Kommission) als delegierte Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte erlassen werden.

16. Siehe die Anmerkung zu Ziffer 14.

Zugang zu Prüfungsnachweisen und Vertraulichkeitsfragen

22. Es fanden mehrere Gespräche zur Erörterung der MREL in Bezug auf die in die Stichprobe einbezogenen Pläne statt, die auch verschiedene Erläuterungen zur Berechnung der MREL umfassten. Leider fiel dies zeitlich mit den Lockdown-Maßnahmen infolge der COVID-19-Pandemie zusammen, wodurch der Hof die Dokumente nicht in den Räumlichkeiten des SRB einsehen konnte.

Die begrenzte Schwärzung bestimmter Daten durch den SRB in den Dokumenten diente dazu, die Identität einzelner Banken zu schützen. In dieser Hinsicht steht diese Vorgehensweise mit den Verpflichtungen zur Wahrung des Berufsgeheimnisses gemäß Artikel 88 der SRM-Verordnung im Einklang und entspricht dem Datenklassifizierungsbeschluss des SRB und dem Datenklassifizierungssystem der EZB. In Fällen, in denen spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Schwärzung von Dokumenten auftraten und die vom Hof hinreichend begründet wurden, erklärte sich der SRB bereit, die Nachweise vorzulegen. Jedoch fiel dies zeitlich mit den Lockdown-Maßnahmen infolge der COVID-19-Pandemie zusammen.

23. Gemäß Absatz 13 der Rahmenvereinbarung zwischen dem SRB und der EZB sollte der SRB die ausdrückliche schriftliche Zustimmung der EZB einholen, bevor von der EZB erhaltene vertrauliche Informationen an Dritte weitergegeben werden. Der SRB hat sich bereitwillig mit der EZB in Verbindung gesetzt, um die Zustimmung zur Weitergabe von Sanierungsplänen an den Hof zu erhalten, mit dem Zweck, die Prüfung zu erleichtern. Der SRB hat zwar alle Anstrengungen unternommen, um dem diesbezüglichen Ersuchen des Hofes nachzukommen, jedoch teilte die EZB dem SRB mit, dass sie aufgrund von Datenschutzerwägungen dem SRB nicht gestatte, die Sanierungspläne außerhalb eines physischen Datenraums offenzulegen.

Daher standen die Sanierungspläne dem Hof seit dem 15. März 2020 im physischen Datenraum in den Räumlichkeiten des SRB zur Einsichtnahme zur Verfügung. Die Sanierungspläne hätten somit unter normalen Umständen in den Räumlichkeiten des SRB überprüft werden können. Da die EZB ihre Zustimmung verweigert hatte, war der SRB nicht in der Lage, die Informationen der EZB außerhalb des physischen Datenraums an den Hof weiterzugeben. Der SRB räumt ein, dass es bedauerlich sei, dass die Lockdown-Maßnahmen infolge der COVID-19-Pandemie dazu geführt hatten, dass der Hof die Sanierungspläne nicht einsehen konnte.

BEMERKUNGEN

Der strategische Rahmen wurde gestärkt, aber in einigen entscheidenden Bereichen bestehen weiterhin Mängel

25. **Abbildung 5**:

Im Rahmen der im Jahr 2020 durchzuführenden Aktualisierung des Handbuchs für die Abwicklungsplanung beurteilt der SRB, ob der restliche Inhalt der technischen Hintergrundinformationen und der Leitlinien, die in das Handbuch für die Abwicklungsplanung aufzunehmen sind, als Kernstrategie oder als Lehrmaterialien dienen.

26. Bis August 2020 nutzte der SRB bei der Bewertung der Entwürfe der Abwicklungsmaßnahmen der NRA für weniger bedeutende Institute die verfügbaren Strategien für bedeutende Institute als Referenz.

Im August 2020 wurde mit den Leitlinien für weniger bedeutende Institute die förmliche Anforderung eingeführt, gemäß der die NRA bei der Ausarbeitung von Entwürfen der Abwicklungsmaßnahmen für weniger bedeutende Institute die Strategien für bedeutende Institute als Referenz verwenden müssen.

Es fehlt noch eine Reihe wichtiger Strategien für die Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB

30. Das Handbuch für die Abwicklungsplanung wurde von der SRB-Präsidiumssitzung gemäß Artikel 5b der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit angenommen: *„Leitlinien sind, unabhängig von ihrer Art oder Form, interne SRB-Dokumente, die an die internen Abwicklungsteams gerichtet sind, um ihnen Orientierungshilfe in Bezug auf die Unternehmen und Gruppen zu geben, die der unmittelbaren Zuständigkeit des SRB unterliegen.“*

Das Handbuch für die Abwicklungsplanung ist für die internen Abwicklungsteams verbindlich, soweit dies für ein Handbuch möglich ist, das seinem Wesen nach kein rechtsverbindliches Dokument ist, sondern das vielmehr einen Leitfaden für die internen Abwicklungsteams darstellt, der sie bei ihrer auf die Abwicklungsplanung bezogenen Arbeit unterstützen soll.

31. Bei der Entwicklung der Strategie zur finanziellen Kontinuität handelt es sich um ein mehrjähriges Vorhaben, das bis 2022 abgeschlossen sein soll, ein Zeitpunkt der mit dem Übergangszeitplan der im Dokument des SRB zu seinen Erwartungen an die Banken („Expectations for Banks“) dargelegten Grundsätze im Einklang steht. 2019 hat das interne Fachnetzwerk einen Unterstützungsvermerk für die internen Abwicklungsteams in Bezug auf Liquidität und Finanzierung bei der Abwicklung erarbeitet, der Leitlinien für die Ausarbeitung der Abwicklungspläne 2020 enthält. Der Unterstützungsvermerk, der von den NRA und dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus kommentiert wurde, behandelt Aspekte im Zusammenhang mit der Schätzung des Finanzierungsbedarfs im Abwicklungsfall und der Bewertung der Fähigkeit der Banken, verfügbare Finanzmittel und Sicherheiten im Abwicklungsfall zu ermitteln und zu mobilisieren. Des Weiteren wurde im April 2020 das Dokument zu den Erwartungen an die Banken veröffentlicht, dem zufolge von den Banken erwartet wird, dass sie bis zum Abwicklungsplanungszyklus 2021 Methoden für die Schätzung des Finanzierungsbedarfs im Abwicklungsfall erarbeitet haben.

Liquidität ist eine strategische Priorität für den Abwicklungsplanungszyklus 2021. Zu diesem Zweck erarbeitet das interne Fachnetzwerk derzeit eine SRB-Strategie hinsichtlich Liquidität und Finanzierung bei der Abwicklung.

Die Arbeit an der Strategie zur finanziellen Kontinuität wird durch die Arbeit des internen Fachnetzwerks für die solvente Abwicklung von Handelsbuchtätigkeiten ergänzt, das Leitlinien und Strategien für global systemrelevante Banken und Banken mit bedeutenden Handelstätigkeiten entwirft, wobei der Schwerpunkt auf Kosten und Auswirkungen auf die Liquidität liegt.

32. Bei internen Simulationen und Analysen zur Schätzung des Finanzierungsbedarfs im Abwicklungsfall werden Bedenken und Forderungen in Bezug auf Größenbeschränkungen berücksichtigt.

33. Die Strategie des SRB im Bereich Steuerung und Kommunikation vor und bei der Abwicklung wird in den Erwartungen an die Banken und davor in Prioritätsschreiben an die Banken präzisiert.

Spezifische Steuerungsregelungen werden auch in den am 29. Juli 2020 vom SRB veröffentlichten operativen Leitlinien zur operativen Kontinuität im Abwicklungsfall und zu Finanzmarktinfrastrukturen (https://srb.europa.eu/en/node/1042) und in den am 10. August 2020 veröffentlichten operativen Leitlinien zur Bail-in-Operationalisierung (https://srb.europa.eu/en/content/operational-guidance-bail-implementation) genauer dargelegt.

34. Die Strategie des SRB zu Informationsanforderungen wird in den Erwartungen an die Banken genauer dargelegt; ergänzt wird dieses Dokument insbesondere durch entsprechende öffentliche Leitlinien für jeden Zyklus (https://srb.europa.eu/en/content/2020-resolution-reporting), durch Leitlinien zu Datenpunkten für die Durchführung des Bail-in, die im August 2020 veröffentlicht wurden, durch die im Juli 2020 veröffentlichten SRB-Leitlinien zu Finanzmarktinfrastrukturen und zur operativen Kontinuität bei der Abwicklung, in denen die Anforderungen an Managementinformationssysteme ebenfalls weiter klargestellt werden, sowie durch den SRB-Bewertungsrahmen und den SRB-Bewertungsdatensatz (https://srb.europa.eu/en/content/public-consultation-srbs-data-set-valuation). Darüber hinaus hat der SRB über einige Jahre Informationen von Banken in speziellen Bereichen im Zusammenhang mit der Abwicklungsplanung gesammelt (https://srb.europa.eu/en/content/reporting).

35. Obwohl die Strategie in Bezug auf die Bedingungen für die Anwendung des Ansatzes einer multiplen Abwicklung bereits 2019 erarbeitet worden war, wurde sie nicht in das Handbuch für die Abwicklungsplanung aufgenommen. Dies erfolgt wie geplant im Jahr 2020.

36. In den Strategien werden die Grundsätze dargelegt, mit denen die Pläne im Einklang stehen müssen; sie erfordern nicht denselben Detaillierungsgrad für die verschiedenen Themen.

<u>Die vorliegenden Strategien weisen einige Mängel auf</u>

37. Die regelmäßige Überarbeitung der Strategien ist eine solide Verwaltungspraxis, insbesondere um Änderungen des Rechtsrahmens Rechnung zu tragen, was nicht als Mängel angesehen werden kann.

Bewertung des öffentlichen Interesses

38. Der SRB weist darauf hin, dass das Ziel in Bezug auf den Schutz öffentlicher Mittel im Einklang mit Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c der SRM-Verordnung steht, wonach öffentliche Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln zu schützen sind.

39. Der SRB teilt die Auffassung, dass eine kohärente Bewertung des öffentlichen Interesses ein Kernelement des gesamten Abwicklungsrahmens ist. Im Juli 2019 veröffentlichte der SRB sein Konzept für die Bewertung des öffentlichen Interesses. Das Dokument liefert Klarheit über die Faktoren, die der SRB bei der Bewertung

des öffentlichen Interesses berücksichtigt, und es wird erläutert, wie der SRB die im Unionsrecht festgelegten Kriterien anwendet. Mit der Veröffentlichung der Methodik sollen den Banken und den Märkten mehr Transparenz und Sicherheit geboten werden. Der SRB führt seine Bewertung des öffentlichen Interesses für alle in seinen Zuständigkeitsbereich fallende Banken konsistent durch und arbeitet daran, die Instrumente zur Gewährleistung der Einheitlichkeit zu verbessern. Das Konzept für die Bewertung des öffentlichen Interesses wird – wie alle Strategien des SRB – fortlaufend überprüft und bestätigt, wobei die Erfahrungen des SRB in den Bereichen Abwicklungsplanung und Krisenmanagement sowie quantitative und qualitative Analysen des SRB berücksichtigt werden.

40. Der interne Prüfungsbericht 2018 des SRB enthielt eine Reihe von Empfehlungen, um eine einheitliche Bewertung kritischer Funktionen im gesamten SRB im Einklang mit dem Arbeitsplan des SRB für die Bewertung kritischer Funktionen zu verbessern. Um diesen Empfehlungen nachzukommen, wurde ein Aktionsplan erstellt, für den 2019 und 2020 Zwischenergebnisse geliefert wurden. Im November 2019 hat der SRB als ersten Schritt eine Bestandsaufnahme seiner aktuellen Bewertungen kritischer Funktionen vorgenommen. Zur Erzielung einer einheitlicheren Bewertung kritischer Funktionen hat der SRB eine Reihe standardisierter Dashboards entwickelt, die von den internen Abwicklungsteams im Abwicklungsplanungszyklus 2020 zu verwenden sind. Diese Dashboards basieren auf den Berichten zu kritischen Funktionen im Jahr 2020, die es jedem internen Abwicklungsteam ermöglichen, die Ergebnisse der Bank oder Banken, für die es zuständig ist, mit Peers in der Bankenunion zu vergleichen. In einem nächsten Schritt wird der SRB indikative Schwellenwerte für den Abwicklungsplanungszyklus 2021 einführen.

41. Der SRB behandelt alle Abwicklungsziele gleichrangig. Die Bewertung des SRB im Bereich der Abwicklungsplanung ist von dem Ziel geleitet, in Bezug auf die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme nicht die Zuständigkeiten der nationalen Behörden zu überschreiten.

42. Im Hinblick auf den Schutz öffentlicher Mittel weist der SRB darauf hin, dass das Ziel im Einklang mit Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c der SRM-Verordnung steht, wonach öffentliche Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln zu schützen sind.

Die Begrenzung des Bail-in auf 8 % der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel der Bank vor Inanspruchnahme des einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) findet Anwendung, wenn der SRF für einen Beitrag anstelle der nach Artikel 27 Absatz 5 der SRM-Verordnung vom Bail-in ausgeschlossenen Verbindlichkeiten in Anspruch genommen wird oder wenn seine Inanspruchnahme indirekt dazu führt, dass ein Teil der Verluste des Unternehmens an den SRF weitergegeben wird.

43. Der SRB folgt bei der Bewertung des öffentlichen Interesses den Bestimmungen der BRRD und der SRM-Verordnung sowie dem öffentlichen Papier, in dem die Strategie des SRB zusammengefasst ist. Mit diesen Bestimmungen sollte sichergestellt werden, dass reguläre Insolvenzverfahren die Standardoption für die Abwicklung ausfallender Banken sind. Um davon abzuweichen, muss der SRB sicherstellen, dass Abwicklungsmaßnahmen für eines oder mehrere der Abwicklungsziele notwendig und verhältnismäßig sind und dass mit einer Liquidation im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens die Abwicklungsziele nicht im gleichen Umfang erreicht würden, wie das durch die Abwicklungsmaßnahme der Fall wäre.

44. Siehe bitte die Anmerkungen zu Ziffer 43. Insbesondere sei darauf hingewiesen, dass der SRB bei der Bewertung des öffentlichen Interesses nicht einfach prüfen soll, „ob der Ausfall einer Bank erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität hätte und die Gewährung einer außerordentlichen finanziellen Unterstützung aus öffentlichen Mitteln weitestgehend verringern würde“, sondern genauer gesagt soll der SRB feststellen, ob mit einer Liquidation im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens die Abwicklungsziele (wie in Artikel 31 Absatz 2 BRRD festgelegt) nicht im gleichen Umfang wie eine Abwicklungsmaßnahme erreicht würden. Dabei bewertet der SRB unter anderem durchaus die Auswirkungen auf die Finanzstabilität. Doch statt zu prüfen, ob der Ausfall einer Bank erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität hätte, bewertet der SRB, welche Auswirkung die Anwendung des nationalen Insolvenzverfahrens gegenüber einer Bank auf die Finanzstabilität hätte, und vergleicht sie mit der Auswirkung, die eine Abwicklungsmaßnahme auf dasselbe Ziel hätte. Gleiches gilt für die verbleibenden Ziele. Wenn also die Abwicklung (unabhängig davon, ob eine staatliche Beihilfe gewährt wird oder nicht) die Abwicklungsziele im gleichen Umfang erreicht wie eine Abwicklungsmaßnahme, bestehen keine Unterschiede, die hervorzuheben wären.

49. Derzeit überprüft der SRB seine Methodik im Lichte der Veröffentlichung der Erwartungen an die Banken, was Teil der regelmäßigen Aktualisierung der Leitlinien für die internen Abwicklungsteams ist.

52. Die Erwartungen an die Banken und ihre schrittweise Einführung können auf die Besonderheiten der Banken und der Abwicklungsstrategie zugeschnitten werden. In den Erwartungen an die Banken wird ausdrücklich klargestellt, dass, obwohl die Erwartungen allgemeiner Natur sind, ihre Anwendung auf die

einzelnen Banken unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und auf der Grundlage eines Dialogs zwischen der jeweiligen Bank und dem für sie zuständigen internen Abwicklungsteam angepasst werden muss.

Des Weiteren wird in den Erwartungen an die Banken festgelegt, dass dieses Dokument sich nur auf die Abwicklungsfähigkeit von Banken konzentriert, für die die Strategie eine Abwicklung ist. Die Erwartungen an die Banken gelten daher für Banken, für die die Bewertung des öffentlichen Interesses zum Zeitpunkt der Abwicklungsplanung positiv ausfällt.

54. Die internen Abwicklungsteams bewerten jährlich die Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit. Von den internen Abwicklungsteams wird ferner erwartet, dass sie bei der Erstellung von Abwicklungsplänen gegebenenfalls die wesentlichen Hindernisse bestimmen.

56. Die Stellungnahme stellt die Ansichten ihres Verfassers dar, die vom SRB nicht geteilt werden. Der SRB möchte betonen, dass das hier genannte Dokument zur wirtschaftspolitischen Steuerung weder einen offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments wiedergibt noch zu Entschließungen des Europäischen Parlaments geführt hat.

Darüber hinaus stützt sich der Bericht über die wirtschaftspolitische Steuerung ausschließlich auf öffentlich zugängliche Informationen.

Leitlinien zur MREL und zur Gläubigerbeteiligung (Bail-in)

61. Mit der überarbeiteten BRRD bzw. der überarbeiteten SRM-Verordnung werden vier Kategorien von Banken eingeführt, wobei alle vier Kategorien eine MREL-Vorgabe erfüllen müssen.

Allerdings müssen nur drei Kategorien stets eine Mindestanforderung an die Nachrangigkeit erfüllen (global systemrelevante Institute, Top-Tier Banken und sonstige Banken der Säule 1), die Bestandteil der MREL-Vorgabe ist.

Für die vierte Kategorie (Banken, die nicht zur Säule 1 gehören) gilt nicht notwendigerweise eine Mindestanforderung an die Nachrangigkeit, d. h., die Festlegung der Nachrangigkeitsanforderung für diese vierte Kategorie basiert auf der Bewertung im Hinblick auf den Grundsatz „keine Schlechterstellung von Gläubigern“ (No Creditor Worse Off).

62. Unterschiedliche Vorgehensweisen sind eine offensichtliche Folge des Ermessensspielraums der Abwicklungsbehörden. Einige der genannten Unterschiede dürften durch die BRRD 2 verringert werden (z. B. werden mit der BRRD 2 für global systemrelevante Institute, Top-Tier Banken und sonstige Banken der Säule 1 einheitliche Mindestanforderungen an die Nachrangigkeit eingeführt).

Kasten 1 – Siehe die Anmerkung zu Ziffer 62.

63. Kleinanleger sind weiterhin berechtigt, Bail-in-fähige Schuldtitel zu erwerben (eine solche Möglichkeit wird durch keine gesetzliche Bestimmung ausgeschlossen). Nach Unionsrecht unterliegen solche Anlagetätigkeiten den Schutzbestimmungen der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente. Mit der BRRD 2 werden zusätzliche Schutzbestimmungen für Kleinanleger eingeführt. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 28. Dezember 2020 in nationales Recht umsetzen.

64. In den operativen Leitlinien des SRB zum Bail-in-Instrument wird nicht auf operative Fragen, sondern auf die Erwartungen hinsichtlich der Bail-in-Playbooks der Banken eingegangen. So muss beispielsweise im Playbook dargelegt werden, welche Prozesse erforderlich sind, um Absicherungen zu ermitteln, die sich auf Zinsen für bail-in-fähige Instrumente beziehen. Einlagen sind naturgemäß weniger komplex und werden auf eigenen Konten der Bank gehalten. Somit ist das Bail-in in operativer Hinsicht viel unkomplizierter.

Hinsichtlich des Zeitplans ist anzumerken, dass die genauen Fristen in hohem Maße von den operativen Kapazitäten der beteiligten Interessenträger (insbesondere der Zentralverwahrer) abhängen, und zwar unabhängig vom Mitgliedstaat.

65. Die Strategie des SRB zur Festlegung einer Variantenstrategie steht im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen. Sie sieht die Entwicklung einer Variantenstrategie vor, um – soweit erforderlich – Szenarien und Umstände zu berücksichtigen, unter denen die bevorzugte Abwicklungsstrategie, unabhängig von dem verwendeten Instrument, einschließlich des Open-Bank-Bail-in, nicht glaubwürdig oder durchführbar wäre (Handbuch für die Abwicklungsplanung, das sich diesbezüglich auf Artikel 23 Absatz 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2016/1075 der Kommission stützt). Darüber hinaus ist in Artikel 25 Absatz 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2016/1075 der Kommission festgelegt, dass die Abwicklungsbehörden prüfen, ob für bestimmte Szenarien oder Umstände, unter denen die Abwicklungsstrategie nicht durchführbar und glaubwürdig umgesetzt werden kann, Varianten der Abwicklungsstrategie erforderlich sind.

Wenn die internen Abwicklungsteams zu der Einschätzung gelangen, dass die bevorzugte Abwicklungsstrategie, bei der es sich um ein Open-Bank-Bail-in handeln kann, glaubwürdig und durchführbar ist, muss keine Variantenstrategie festgelegt werden.

Bei der Abwicklungsplanung wurden Fortschritte erzielt, aber es bleibt noch einiges zu tun, bis sie mit den gesetzlichen Anforderungen in Einklang steht

66. Was die Häufigkeit der Aktualisierung der Abwicklungspläne anbelangt, wird auf die Anmerkung des SRB zu Ziffer II der Zusammenfassung verwiesen.

Hinsichtlich des Datums eines Abwicklungsplans wird auf die Anmerkung des SRB zu Ziffer 113 verwiesen.

Die Qualität der Abwicklungspläne für Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB hat sich verbessert

72. **Tabelle 4:** Gemeinsame Anmerkungen zu den Ziffern 69 bis 73:

Strategische Geschäftsanalyse:

Wenn die bevorzugte Abwicklungsstrategie ein Bail-in ist, sollte ein Nachweis der Ausgliederungsfähigkeit nicht erforderlich sein, da es dem Einsatz des Bail-in-Instruments inhärent ist, dass es keine strukturellen Veränderungen impliziert. Nur die Anwendung zusätzlicher strukturverändernder Instrumente (Unternehmensveräußerung, Brückeninstitut, Ausgliederung von Vermögenswerten) würde eine Analyse und die Vorbereitung der Ausgliederungsfähigkeit erfordern.

MREL, finanzielle und operative Kontinuität, Kommunikation:

Die Pläne in der Stichprobe entsprachen den zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Pläne geltenden SRB-Strategien. Dennoch lagen in diesen Bereichen zum Zeitpunkt der Erstellung der Pläne noch keine vollständig ausgearbeiteten Strategien entsprechend dem 2018 weiterentwickelten Rechtsrahmen vor. Aufgrund des Fehlens entsprechender Strategien wäre es nicht schlüssig gewesen, wenn die internen Abwicklungsteams individuelle MREL-Vorgaben für Banken auf eigene Initiative festgelegt hätten, als sie die Abwicklungspläne erstellten. Durch ein solches Vorgehen wäre es nicht möglich gewesen, gleiche Rahmenbedingungen für die Banken sicherzustellen, und der SRB hätte keine soliden Verwaltungsbeschlüsse erlassen können. Gleiches gilt für die anderen hier genannten Strategiebereiche. Wenn die internen Abwicklungsteams ohne klare strategische Leitlinien gehandelt hätten, hätte dies zu einer uneinheitlichen Anwendung des Rechtsrahmens geführt.

Bewertung der Abwicklungsfähigkeit:

In den genannten Beispielen werden Elemente angeführt, denen bei einer globalen Bewertung im Rahmen der Abwicklungspläne möglicherweise nicht für alle Fälle größte Bedeutung zukommt. Einer geschäftlichen Reorganisation kann beispielsweise für große internationale und diversifizierte Banken, die aus bestimmten Geschäftsfeldern aussteigen können, mehr Bedeutung zugemessen werden.

73. Gemeinsame Anmerkungen zu den Ziffern 69 bis 73:

Bankentest des Bail-in-Instruments:

Die Anwendung des Bail-in-Instruments ist eine komplexe Aufgabe, und die Banken benötigen Zeit, um die erforderliche IT-Infrastruktur einzurichten. Um ein entsprechendes Ergebnis zu erzielen, sind zahlreiche Interaktionen zwischen den Abwicklungsbehörden und den Banken erforderlich, zum Beispiel Datenpunktanforderungen, Bail-in-Playbooks und Bewertungen von Bail-in-Playbooks. Daher wurde der in den Erwartungen an die Banken vorgesehene Zeitplan für viele Interessenträger bereits als ehrgeizig angesehen.

Wesentliche Hindernisse:

Der SRB verweist auf seine Antworten in den Ziffern VII und 48 in Bezug auf die Methodik zur Ermittlung potenzieller Hindernisse und wesentlicher Hindernisse. Der in den Plänen verfolgte Ansatz entspricht der Schritt-für-Schritt-Methode des SRB. Im Einklang mit der geltenden Strategie für die Ermittlung und Einstufung von Hindernissen besteht der erste Schritt in der Ermittlung potenzieller Hindernisse. Wenn die internen Abwicklungsteams über ausreichende Informationen verfügen, um über die Art eines Hindernisses zu entscheiden, dann nehmen sie die Einstufung im Einklang mit dieser Strategie vor.

MREL:

Der SRB hat infolge wesentlicher Hindernisse keine höheren MREL-Vorgaben festgelegt, da bei der schrittweisen Einführung der MREL-Anforderung kein damit zusammenhängendes wesentliches Hindernis ermittelt wurde. Die SRM-Verordnung ermöglicht die Festlegung von Übergangszeiträumen, und die Banken

haben in den letzten fünf Jahren insgesamt gute Fortschritte bei der Einhaltung der MREL-Anforderung gezeigt. Dieser zukunftsorientierte Ansatz wird auch durch die BRRD 2 und die SRM-Verordnung 2 bestätigt, in denen gesetzliche Übergangszeiträume bis 2024 für die vollständige Einhaltung der MREL-Anforderung festgelegt werden.

74. Was die zwei Pläne anbelangt, sollten die internen Abwicklungsteams gemäß der für diese Pläne geltenden Methodik potenzielle Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit ermitteln (ob in Form einer Liste oder auf andere Weise), wobei die anwendbaren Strategien und die von den Banken für die zu bewertende Bedingung der Abwicklungsfähigkeit bereitgestellten Informationen zu berücksichtigen waren.

Für den zweiten Plan bewertete das interne Abwicklungsteam die Fortschritte, die die Bank im Hinblick auf die Grundsätze des SRB für die Abwicklungsfähigkeit bezüglich des betreffenden Themas erzielt hatte. Der Abschnitt über die Gesamtbewertung enthält auch eine Analyse der Lücken zwischen den erzielten Fortschritten und der Arbeit, die von der Bank noch zu leisten ist, um die Grundsätze des SRB für die Abwicklungsfähigkeit zu erfüllen. Die Schließung dieser Lücke in einem realistischen Zeitraum ist die Hauptarbeit, die vom internen Abwicklungsteam und der Bank bei der Abwicklungsplanung und der Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit zu leisten ist. Das interne Abwicklungsteam hat diese Aufgabe genau und sorgfältig erfüllt, indem es dafür gesorgt hat, dass die Bank über einen realistischen Arbeitsplan zur Schließung dieser Lücke verfügt. Die kontinuierliche Kontrolle der zu erbringenden Leistungen und die Neubewertung der erzielten Fortschritte sind ein inhärentes Element der Abwicklungsplanung und werden in jeder Überarbeitung des Abwicklungsplans festgehalten.

75. 2020 hat der SRB seine Methodik in Bezug auf die Gewährleistung einer Qualitätskontrolle bei der Abwicklungsplanung erheblich verbessert; diese wurde in zwei Phasen umgesetzt (eine vorläufige Überprüfung während der Entwurfsphase und eine abschließende Überprüfung, um eine weitere Korrektur vor der endgültigen Billigung zu ermöglichen). Beide Phasen umfassen systematisch erfasste Kontrolltätigkeiten.

<u>Verzögerungen bei der Annahme von Abwicklungsplänen im Zuständigkeitsbereich des SRB</u>

76. Siehe die Anmerkungen des SRB zu Ziffer 113.

77. Was die angedeuteten Verzögerungen bei der Annahme der Abwicklungspläne in den Abwicklungsplanungszyklen 2018 und 2019 betrifft, so sollten mehrere Aspekte berücksichtigt werden. Diese werden hier zusammengefasst und gelten für den gesamten Bericht, wenn auf Verzögerungen in den Abwicklungsplanungszyklen Bezug genommen wird.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der angegebene Zeitplan eine indikative Planung für die Operationalisierung der jährlichen Abwicklungsplanungszyklen darstellt. Daher dient er nur als grober Maßstab, und die Planung muss entsprechend den konkreten Umständen angepasst werden.

Darüber hinaus können einige dieser Umstände bei der ersten Planung der Fristen nicht vorhergesehen werden. Es wäre beispielsweise möglich, dass der Ausschuss (in der erweiterten Präsidiumssitzung) in einigen Fällen keine Einigung über den vorgeschlagenen Abwicklungsplan erzielt, was eine Abstimmung oder die Vorlage eines neuen Vorschlags für den Ausschuss erfordern würde.

Außerdem hängen viele dieser Umstände nicht ausschließlich vom SRB ab und beinhalten gesetzliche Anforderungen, die zusätzliche Zeit in Anspruch nehmen. Zum Beispiel:

- Konsultation des Abwicklungskollegiums über vier Monate;
- die Notwendigkeit, ein Anhörungsverfahren für Banken zu MREL-Entscheidungen einzuführen;
- die Notwendigkeit, es den Banken zu ermöglichen, ihre Hauptsprache in der Kommunikation mit dem SRB zu verwenden, was Aufwand und Zeit für Übersetzungen erfordert (diese werden vom Übersetzungsdienst der Kommission vorgenommen und von den internen Abwicklungsteams und den nationalen Abwicklungsbehörden geprüft);
- die Zusammensetzung des Ausschusses erfordert bankspezifische erweiterte Präsidiumssitzungen. Diese rechtliche Verwaltungsanforderung ist ein weiterer Punkt, der zusätzliche Zeit für Organisationstätigkeiten in den Abwicklungsplanungszyklen in Anspruch nimmt.

Tabelle 5:

Abwicklungspläne für Banken ohne Abwicklungskollegium:

Der SRB ist der Auffassung, dass die Art und Weise, wie die Statistiken in Tabelle 5 dargestellt sind, einen wesentlich stärkeren negativen Eindruck vermittelt, als sich die Situation in der Realität darstellt. Der letzte Plan für Banken ohne Abwicklungskollegium wurde in der Tat im November 2019 angenommen.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass bis September 2019 71 von 76 Plänen (93 %) angenommen wurden, 64 davon (84 %) bereits im Mai 2019. Somit wurde die überwältigende Mehrheit der Pläne bereits viel früher genehmigt.

Abwicklungspläne für Banken mit Abwicklungskollegium:

Auch hier ist der SRB der Auffassung, dass die Art und Weise, wie die Statistiken in Tabelle 5 dargestellt sind, einen wesentlich stärkeren negativen Eindruck vermittelt, als sich die Situation in der Realität darstellt. Tatsächlich wurde der letzte Plan für Banken mit Abwicklungskollegium im Juli 2020 angenommen, aber 32 von 40 Plänen (80 %) wurden bereits Ende 2019 angenommen. Alle Pläne wurden mit einer Ausnahme bis Februar 2020 angenommen (39 von 40). Somit wurde die überwältigende Mehrheit der Pläne bereits viel früher genehmigt.

78. Siehe bitte die Anmerkungen des SRB zu Ziffer 77, in denen die systemischen Herausforderungen des Annahmeverfahrens erläutert werden. Angesichts der schrittweisen Einrichtung und Umsetzung der Abwicklungsplanungsverfahren in 19 verschiedenen Rechtsordnungen ist es nur natürlich, dass während dieses Prozesses Anpassungen vorgenommen werden müssen.

79. Auf Grundlage der Erfahrungen des SRB in den ersten Zyklen hat der SRB den Abwicklungsplanungszyklus neben anderen Maßnahmen umstrukturiert, um eine jährliche Aktualisierung gemäß dem Rechtsrahmen sicherzustellen. Diese Umstrukturierung und die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen erfordern jedoch eine gewisse Planung und Zeit. Daher fasste der SRB den strategischen Beschluss, das Jahr 2019 als Übergangsjahr zu nutzen, in dem der Fokus ausschließlich auf denjenigen Plänen liegen würde, denen der SRB angesichts wesentlicher Änderungen oder anderer Faktoren Priorität bei der förmlichen Genehmigung einräumt. Der SRB weist darauf hin, dass dadurch die Arbeit an der Abwicklungsplanung für die SRB-Banken nicht unterbrochen wurde. 2019 setzten die internen Abwicklungsteams ihre Abwicklungsplanung für alle Banken fort, die in den Zuständigkeitsbereich des SRB fallen. Der SRB konzentrierte sich rein aus Gründen der förmlichen Genehmigung von Banken ohne Abwicklungskollegium auf eine Teilmenge von Abwicklungsplänen, und das entsprechend einem klaren Verfahren (mehrwertbasierter Ansatz). Darüber hinaus bot die Veröffentlichung des Bankenpakets (z. B. BRRD 2) im Sommer 2019 die Gelegenheit, alle Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB auf einen 12-Monats-Zyklus auszurichten und eine bessere Abstimmung mit externen Interessenträgern (z. B. EZB/Einheitlicher Aufsichtsmechanismus) zu erzielen.

80. Es wird auf die Anmerkung des SRB zu den Ziffern 77, 79 und 115 verwiesen.

Der für den Abwicklungsplanungszyklus 2018 vorgesehene Ansatz des SRB basierte auf dem Ziel, dafür zu sorgen, dass Banken mit Abwicklungskollegien, die normalerweise zu den komplexesten Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB gehören, unter die am weitesten entwickelten Abwicklungsstrategien (einschließlich zu MREL) fallen, was eine höhere Qualität der Abwicklungspläne gewährleistet. Gleichzeitig würden Banken ohne Abwicklungskollegien abhängig von ihrem Prioritätsgrad einem zweistufigen Ansatz unterliegen, wobei der Prioritätsgrad vom SRB und von den zuständigen NRA neben anderen Kriterien auf Grundlage der Größe, der Komplexität und des Risikoprofils der Bank vereinbart wurde.

Der für den Abwicklungsplanungszyklus 2019 übernommene Ansatz konzentrierte sich auf Banken ohne Abwicklungskollegium und stellte sicher, dass für alle Banken, die in den Zuständigkeitsbereich des SRB fallen, dieselben Abwicklungsstrategien gelten.

Für den Abwicklungsplanungszyklus 2020 gilt für alle Banken (mit oder ohne Abwicklungskollegium) das umfassendste Paket von Abwicklungsstrategien.

<u>Der SRB kontrollierte die Qualität der Pläne für weniger bedeutende Banken nicht immer im gleichen Umfang</u>

83. Siehe bitte die Anmerkungen des SRB zu Ziffer VI.

84. Im Oktober 2018 nahm der SRB die Leitlinie zu vereinfachten Verpflichtungen für Banken in seinem direkten Zuständigkeitsbereich an. Diese Leitlinie tritt an die Stelle des vom SRB auf seiner Präsidiumssitzung 2016 angenommenen Strategiedokuments, in dem festgelegt ist, welche Inhalte die Abwicklungspläne für weniger bedeutende Institute bei Anwendung vereinfachter Verpflichtungen mindestens umfassen müssen. Die Leitlinie aus dem Jahr 2018 ist zwar für die NRA bei der Ausarbeitung der Abwicklungspläne bzw. der Entscheidungen über vereinfachte Verpflichtungen für weniger bedeutende Institute nicht bindend, diente jedoch – unter Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – als Referenz für die Bewertung der Pläne für weniger bedeutende Institute. In Verbindung mit der Genehmigung der Entwürfe der Abwicklungspläne für weniger bedeutende Institute überwachte der SRB die Anwendung

der vereinfachten Verpflichtungen seitens der NRA sowie die diesbezüglich von den NRA durchgeführten detaillierten quantitativen und qualitativen Bewertungen.

86. Ab dem Abwicklungsplanungszyklus 2019 hat der SRB damit begonnen, auch die detaillierten quantitativen und qualitativen Bewertungen zu überprüfen, die die NRA in dieser Hinsicht durchführen.

87. Die Entscheidung, Stellung zu nehmen, ist eine politische Entscheidung und keine rechtliche Verpflichtung. Die Entscheidung, in den vom Hof geprüften Fällen keine Stellungnahmen abzugeben, wurde unter Berücksichtigung der Argumente der beteiligten NRA getroffen.

88. Die Bemerkung des Hofes ist zutreffend; es sei jedoch darauf hingewiesen, dass weder von den NRA noch vom SRB eine Analyse der Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit durchgeführt wurde, da die betreffende Strategie im Abwicklungsplanungszyklus 2018, in den die in die Stichprobe einbezogenen Entwürfe der Abwicklungspläne für weniger bedeutende Institute fielen, noch nicht bestand. Darüber hinaus hat der SRB bei der Bewertung der Pläne für weniger bedeutende Institute für den Abwicklungsplanungszyklus 2018 und insbesondere für den Abwicklungsplanungszyklus 2019 eine Bewertung potenzieller Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit vorgenommen, die in den Plänen für weniger bedeutende Institute festgestellt wurden. Die Ergebnisse dieser Bewertung wurden in einem Vermerk dargelegt, der auf der Plenarsitzung des SRB am 24. Juni 2020 erörtert wurde.

89. Nur im Jahr 2018 stellte der SRB im Abwicklungsplanungszyklus für weniger bedeutende Institute Verzögerungen bei einigen Bewertungen fest, die sich durch Fragen bezüglich der neuen Strategie ergeben hatten. Dies war im Folgejahr nicht der Fall.

Organisatorische Rahmenbedingungen des SRM noch nicht optimal

Gute Zusammenarbeit mit Interessenträgern, aber die Abwicklungsbehörden sind auf zeitnahe Reaktionen der Aufsichtsbehörden angewiesen

94. Der SRB ist nicht in der Position, sich zu den Beiträgen der NRA im Rahmen der Umfrage zu äußern.

95. Der SRB möchte darauf hinweisen, dass Ex-post-Überprüfungen in Form von bereichsübergreifenden Analysen nach jedem Abwicklungsplanungszyklus regelmäßig durchgeführt wurden. Diese Analysen wurden stets auf der Managementsitzung erörtert, weshalb die internen Abwicklungsteams über die Schlussfolgerungen informiert waren. Für den Abwicklungsplanungszyklus 2019 werden Sitzungen mit bestimmten internen Abwicklungsteams organisiert, um die Nachverfolgung der Feststellungen zu gewährleisten.

96. Der SRB ist nicht in der Position, sich zu den Beiträgen der NRA im Rahmen der Umfrage zu äußern.

99. In Bezug auf Frühinterventionsmaßnahmen vertritt der SRB die Auffassung, dass tatsächlich Änderungen der Rechtsvorschriften der Stufe 1 erforderlich seien, da der derzeitige regulatorische Rahmen offenbar weder die richtigen Anreize schafft und den richtigen Zeitrahmen festlegt noch der Tendenz der Aufsichtsbehörde, diese Maßnahmen eher nicht anzuwenden, entgegenwirkt. Dies zeigt sich deutlich durch die begrenzte Anwendung der Frühinterventionsmaßnahmen seitens der zuständigen Behörden.

Der SRB-Vertreter bei der EBA brachte diese Ansichten auch in der Diskussion über das Konsultationspapier der EBA auf der Sitzung des Rates der Aufseher im Mai 2020 zum Ausdruck. Der SRB vertritt die Auffassung, dass die Struktur der Frühinterventionsmaßnahmen überarbeitet werden könnte, um eine Angleichung der Anreize zu gewährleisten und sicherzustellen, dass der kontinuierliche Prozess von der Aufsicht bis zur Abwicklung von den zuständigen Behörden wirksam verwaltet wird (z. B. durch eindeutigere und frühere Auslöser für die Zusammenarbeit). Der SRB forderte außerdem, dass die Aufsichtsbehörde die Abwicklungsbehörde zu einem früheren Zeitpunkt informieren und einbeziehen sollte, als dies derzeit in der BRRD bzw. der SRM-Verordnung vorgesehen ist.

Diese Vorgehensweise ist in der Praxis bereits ein bewährtes Verfahren, das in den Rechtsvorschriften widergespiegelt werden könnte. Die Aufsichts- und Abwicklungsbehörden sollten (im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben und vorbereitenden Arbeiten) Informationen austauschen und nicht nur beim Erlass von Frühinterventionsmaßnahmen zusammenarbeiten, sondern auch im Rahmen der Bewertung, ob die Voraussetzungen zur Auslösung von Frühinterventionsmaßnahmen erfüllt sind.

100. In Artikel 18 Absatz 4 Buchstaben a bis d der SRM-Verordnung sind die Kriterien festgelegt, anhand deren zu bestimmen ist, wann eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend betrachtet werden kann. Die EBA sollte gemäß Artikel 32 Absatz 6 BRRD Leitlinien für die Prüfung eines Ausfalls oder der Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls erarbeiten. Dieser Verpflichtung kam die EBA 2015 nach, als sie umfassende Leitlinien zur Interpretation der Umstände, unter denen ein Institut gemäß Artikel 32 Absatz 6

BRRD als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend zu betrachten ist, veröffentlichte.[1] Es sei daran erinnert, dass die EBA bei der Erstellung ihrer Leitlinien das Problem der Definition des Begriffs „nahe Zukunft" erwogen hatte und zu dem Schluss gekommen war, dass der Nutzen, diesen Begriff nicht näher zu definieren, schwerer wiegt als der Nutzen einer präzisen Definition (siehe Seite 26 und 27 dieser EBA-Leitlinien).

Das Personal für den SRM wurde aufgestockt, aber die NRA haben ihren Beitrag leicht verringert

101. Ende März 2020 beschäftigte der SRB 358 Vollzeitäquivalente (VZÄ), jedoch gab es weitere 15 bestätigte Zugänge, und es liefen mehrere Auswahlverfahren zur Besetzung aller restlichen freien Stellen. Einige freie Stellen wurden bis zum Eintritt der Neuzugänge bzw. bis zum Abschluss der Auswahlverfahren teilweise durch Zeitarbeitskräfte (22 Ende März) besetzt. Des Weiteren muss eine natürliche Personalfluktuation berücksichtigt werden.

103. Der SRB möchte darauf hinweisen, dass die von den NRA vorgenommene Zuweisung von Mitarbeitern für die internen Abwicklungsteams nicht als Verringerung der Mitarbeiter der NRA interpretiert werden sollte, da dies durch eine Aufstockung der SRB-Mitarbeiter ausgeglichen wird. Ein Vergleich der Zahlenverhältnisse beim SRB und bei der EZB ist nicht unbedingt angemessen. Art, Vorbereitung, Organisation und Verteilung der Arbeit im Bereich der Aufsicht und im Bereich der Abwicklung sind völlig unterschiedlich. Die fortlaufende Aufsicht erfordert deutlich mehr lokale Ressourcen in der Nähe der Banken und vor Ort.

Tabelle 6: Der SRB zentralisierte zwar die Erfassung der Daten, er ist jedoch nicht in der Lage, die von den NRA bereitgestellten Daten zu überprüfen.

104. Der SRB hat keine Kontrolle über den quantitativen Beitrag der NRA zur Personalausstattung der internen Abwicklungsteams. Außerdem ist der prozentuale Anteil des Personals bezogen auf die Anzahl der Banken unter Umständen nicht die beste Vergleichsbasis. Aspekte wie Erfahrung der Mitarbeiter oder Größe oder Komplexität der Banken werden hierbei nicht berücksichtigt.

105. Aspekte wie Anzahl und Erfahrung der Mitarbeiter, Größe oder Komplexität der Banken und spezifische Kompetenzen des Personals sind wichtige Elemente bei der Zusammensetzung eines internen Abwicklungsteams. Jedoch ist Flexibilität unerlässlich, um Kompetenzen und Qualifikationen effizient dort bereitstellen zu können, wo sie benötigt werden, und um den Besonderheiten der einzelnen Banken zu entsprechen. Um dem einzigartigen Charakter jeder Bank Rechnung zu tragen, ist Heterogenität bei der Zusammensetzung des internen Abwicklungsteams selbstverständlich und unverzichtbar. Eine starre Zusammensetzung der Teams würde zu einer ineffizienten Zuweisung der Mitarbeiter führen.

Des Weiteren sollten bei der Erörterung der „idealen" oder ausgewogenen Zusammensetzung der internen Abwicklungsteams folgende Anmerkungen berücksichtigt werden:

- Der Beitrag der NRA kann nicht nur anhand der „Anzahl" bewertet werden. Der Beitrag und die Qualität der Beiträge bei der Ausarbeitung der Pläne könnten in bestimmten Fällen ein Problem darstellen, und in einigen Fällen könnte der Beitrag der NRA begrenzt sein. Der SRB benötigt eine Mindestanzahl von Mitarbeitern, um die Qualitätsstandards einzuhalten.
- Unabhängig davon, wie viele Mitarbeiter bei den NRA arbeiten, benötigt der SRB eine Mindestanzahl von VZÄ pro Bank, um Aufgaben wahrzunehmen, die nur beim SRB wahrgenommen werden können, und um allen Fragen nachzugehen, ohne sich uneingeschränkt auf Sachverständige der NRA zu verlassen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

108. Der SRB begrüßt die vom Hof anerkannten Fortschritte. Er ist mit der Schlussfolgerung des Hofes in Bezug auf das Fehlen von „Hauptbestandteilen" nicht einverstanden, da dies den Eindruck erwecken könnte, dass der SRM seine Aufgaben noch nicht erfüllt, da einige SRB-relevante Elemente fehlen, was eindeutig nicht der Fall ist. In diesem Zusammenhang ist zumindest auf folgende Punkte hinzuweisen:

Der SRB hat in den Jahren 2018 und 2019 zahlreiche Strategien entwickelt und aktualisiert, da dieser Zeitraum durch ein sich wandelndes Regulierungsumfeld gekennzeichnet war – die Leitlinien des Rats für Finanzstabilität und die EBA-Leitlinien wurden kontinuierlich weiterentwickelt, und die überarbeitete Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD 2) wurde auf den Weg gebracht. In diesem schwierigen Regulierungsumfeld musste der SRB seine Regulierungsaufgaben wahrnehmen und

[1] Leitlinien zur Interpretation der Umstände, unter denen ein Institut gemäß Artikel 32 Absatz 6 der Richtlinie 2014/59/EU als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend zu betrachten ist.

gleichzeitig sicherstellen, dass wichtige Gesetzesänderungen in einer Reihe von Bereichen, einschließlich MREL, korrekt umgesetzt wurden.

Die Aktualisierung der Strategien für die Abwicklungsplanung ist ein fortlaufender Prozess, der eine solide Steuerung demonstriert und die Änderungen des Rechtsrahmens widerspiegelt, zu deren Umsetzung der SRB verpflichtet ist. Dies wird durch die Tatsache untermauert, dass bestimmte Elemente, die für die Entwicklung von Strategien erforderlich sind, nicht der Kontrolle des SRB unterliegen, wie etwa die Fortschritte bei den Liquiditäts- und Letztsicherungsoptionen.

Der SRM trifft in jedem Abwicklungszyklus die erforderlichen Entscheidungen in Bezug auf Abwicklungstätigkeiten (MREL, Abwicklungspläne, Bewertung der Abwicklungsfähigkeit usw.). Hinsichtlich der Einhaltung des Einheitlichen Regelwerks sei darauf hingewiesen, dass 70 % der Elemente konform oder teilweise konform waren und dass sich die Nichtkonformität einer erheblichen Anzahl von Elementen durch Änderungen des Rechtsrahmens bedingte.

Der SRB begrüßt die Bewertung des Hofes in Bezug auf die im Sonderbericht Nr. 23/2017 abgegebenen Empfehlungen und geht davon aus, dass sich die künftige Weiterverfolgung nur auf die Empfehlungen im aktuellen Bericht beziehen wird.

109. Was die Finanzierung bei der Abwicklung anbelangt, ist festzuhalten, dass die Bemerkung in Ziffer 32, d. h. Beschränkungen des Rahmens aufgrund einer unzureichenden Finanzkraft, der Aufmerksamkeit des Gesetzgebers bedarf.

110. Siehe die Anmerkungen des SRB zu den Ziffern 31-36.

111. Siehe die Anmerkungen des SRB zu den Ziffern 38-41, 47-56 und 57-65.

Der SRB ist der Auffassung, dass bei der Anwendung seiner Strategien eine Experteneinschätzung notwendig ist, um Verhältnismäßigkeit und gleiche Rahmenbedingungen zu gewährleisten, was nicht durch einen pauschalen Ansatz erreicht werden kann.

Es sei daran erinnert, dass der Prozess zur Ermittlung und Beseitigung wesentlicher Hindernisse naturgemäß fallspezifisch ist und die internen Abwicklungsteams daher auf Grundlage der Fakten des jeweiligen Einzelfalls und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Ermessen ausüben müssen. Der wichtigste Aspekt hierbei ist, dass im Rahmen der zugrunde liegenden Bewertung Hindernisse ermittelt werden müssen, welche die Abwicklungsfähigkeit der jeweiligen betrachteten Bank insgesamt beeinträchtigen können. Anhand der bei dieser Bewertung herangezogenen Faktoren lässt sich unter anderem Folgendes ermitteln: die Fortschritte, die die betreffende Bank bei der Verbesserung ihrer Abwicklungsfähigkeit im Hinblick auf die jeweils zu bewertende Bedingung der Abwicklungsfähigkeit erzielt hat, die Wechselwirkung mit anderen Abwicklungsbedingungen und deren Auswirkungen auf die Abwicklungsfähigkeit der Bank insgesamt.

Was den verbindlichen Charakter des Handbuchs für die Abwicklungsplanung anbelangt, wird auf die Anmerkungen des SRB zu Ziffer 30 verwiesen.

112. Im Dokument über die Erwartungen an die Banken werden die Kapazitäten dargelegt, die die Banken aufbauen sollten, um ihre Abwicklungsfähigkeit nachzuweisen. Auch wenn eine Bank die Einhaltung der in den Erwartungen an die Banken dargelegten Grundsätze nicht in vollem Umfang nachweist, kann sie dennoch als abwicklungsfähig bewertet werden (z. B. gelten einige Erwartungen nicht, oder ihr mangelnder Nachweis stellt kein wesentliches Hindernis für die erfolgreiche Umsetzung der Strategie dar).

Im Hinblick auf die Feststellung „Die Gesetzgeber haben keine Zeitplanung mit Fristen festgelegt, bis zu denen die Banken vollständig abwicklungsfähig sein müssen“, siehe bitte die Anmerkung des SRB zu den Ziffern 52 und 54.

Empfehlung 1 – Verbesserung des strategischen Rahmens für den SRM

(a) Akzeptiert; hieran wird bereits gearbeitet; siehe die Anmerkungen des SRB zu den Ziffern 31-34.

(b) Akzeptiert.

Der SRB verbessert seine Strategien regelmäßig bei Bedarf, insbesondere vor dem Hintergrund eines sich weiterentwickelnden regulatorischen Rahmens (siehe Ziffer 37 zum Begriff „Mängel“).

(c) Teilweise akzeptiert.

Der SRB akzeptiert, dass die internen Abwicklungsteams sich verpflichten müssen, die Vorgaben einzuhalten oder Abweichungen zu begründen („Comply-or-explain"-Ansatz), sofern es sich um erhebliche Abweichungen handelt. Siehe bitte die Anmerkung des SRB zu Ziffer 30.

Zeitrahmen: Angesichts der Herausforderung, Strategien innerhalb eines sich wandelnden Rechtsrahmens festzulegen, ist der SRB der Auffassung, dass der Zeitrahmen angemessen ist, solange eine frühzeitige Stabilisierung des Rechtsrahmens erfolgt.

113. Der SRB bestimmt das Datum, bis zu dem die ersten Abwicklungspläne erstellt werden müssen. Daher hat der Ausschuss sich bereits öffentlich verpflichtet, dies für den Abwicklungsplanungszyklus 2020/2021 zu tun. Darüber hinaus ist die Abwicklungsplanung in jedem Fall ein kontinuierlicher Prozess im Sinne von Artikel 8 Absatz 12 der SRM-Verordnung (dieser besagt, dass die Abwicklungspläne mindestens einmal jährlich überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden müssen). Entgegen der Bemerkung des Hofes ist der SRB der Auffassung, dass es gesetzlich nicht erforderlich ist, für jede Bank separat ein genaues Datum für die Fertigstellung des Abwicklungsplans festzulegen. Daher ist der SRB der Auffassung, dass die gesetzliche Anforderung erfüllt ist.

Im Hinblick auf Ziffer 76 und den Verweis auf das Dokument über die Erwartungen an die Banken gibt es einen klaren Fahrplan, bis wann die Erwartungen an die Banken zu erfüllen sind, was unabhängig davon ist, ob ein vollständig konformer Abwicklungsplan im Einklang mit dem Einheitlichen Regelwerk vorhanden ist (siehe auch die Anmerkungen des SRB zu Ziffer 112).

Siehe auch die Anmerkungen in Bezug auf die verwendeten Statistiken in Ziffer 77 (Tabelle 5).

In Bezug auf das Qualitätskontrollsystem siehe die Anmerkungen des SRB zu Ziffer 75.

114. Bei der Festlegung und Umsetzung einer völlig neuen (Abwicklungs-)Regelung ist davon auszugehen, dass Methoden, Strategien und Leitlinien für die Umsetzung sowie die Überwachung der Fortschritte der Banken im Laufe der Zeit entwickelt werden müssen.

Der SRB möchte hervorheben, dass ohne einen Schritt-für-Schritt-Ansatz, der auf Erfahrungswerten beruht, kein glaubwürdiger und gut funktionierender neuer Rahmen geschaffen werden kann. Zu diesem Zweck hat der SRB in den letzten Jahren regelmäßig Leitfäden erstellt und veröffentlicht (siehe die Anmerkungen zu den Ziffern 31-34).

115. Was die vorrangige Behandlung von Banken im Abwicklungsplanungszyklus 2018 anbelangt, siehe bitte die Erläuterungen in den Ziffern 76-80.

Priorisierung von systemrelevanten Banken im Zyklus 2018:

Der SRB möchte darauf hinweisen, dass in der SRM-Verordnung nicht vorgeschrieben wird, wie diese Form der Priorisierung umzusetzen ist. Deshalb blieb die Festlegung, wie dieses in den Erwägungsgründen der SRM-Verordnung genannte Ziel sowohl zeitlich als auch qualitativ zu erreichen ist, dem SRB überlassen. Der SRB hat der Qualität der Pläne für systemrelevante Banken Vorrang eingeräumt.

Anzahl der Banken im Zyklus 2019:

Im Rahmen der Anforderung zur Festlegung von Prioritäten berücksichtigte der SRB, dass die BRRD 2 und die SRM-Verordnung 2 während der Abwicklungsplanungszyklen 2018 und 2019 verhandelt wurden. Daher wäre es zweckwidrig gewesen, bei der Zeitplanung den Banken mit Abwicklungskollegium Vorrang einzuräumen. Ein solcher Ansatz hätte dazu geführt, dass trotz des Fehlens klarer gesetzlicher Anforderungen erstmals verbindliche Ziele, Übergangsfristen usw. für Banken mit mehreren Tochterunternehmen festgelegt worden wären, die individuelle MREL-Entscheidungen und die Genehmigung von Entscheidungen erfordern, in die verschiedene NRA einbezogen sind.

Empfehlung 2 – Sicherstellung der rechtzeitigen Annahme vollständig konformer Abwicklungspläne

Empfehlung 2 Buchstabe a:

Akzeptiert. Die im Rahmen des aktuellen Abwicklungsplanungszyklus (für alle Banken) erstellten Pläne profitieren bereits von verbesserten Strategien, darunter die Erwartungen an die Banken und die Leitlinien zum Bail-in-Playbook. Dank dieser zusätzlichen Leitlinien hat sich die Qualität aller Pläne im Zyklus 2020 gegenüber den Zyklen 2018 und 2019 erheblich verbessert.

Das Mehrjahresprogramm 2021-2023 sieht die Umsetzung des überarbeiteten Rechtsrahmens vor. Die EBA wird jedoch in den kommenden Monaten bzw. Jahren mehrere technische Regulierungsstandards fertigstellen, die sich auch auf das Einheitliche Regelwerk auswirken werden. Somit unterliegt die Einhaltung des Einheitlichen Regelwerks einer ständigen Weiterentwicklung. Folglich kann die vollständige Einhaltung des Einheitlichen Regelwerks, insbesondere für 2018, statisch betrachtet nicht der einzige Aspekt sein, der bei der Bewertung der Qualität der Abwicklungspläne zu berücksichtigen ist, solange der einschlägige Rahmen Änderungen unterworfen ist. Erst wenn die Bezugsgrundlage (technische Regulierungsstandards der EBA, Bankenpaket, nationale Umsetzung der BRRD 2) eine „stabile Form“ annimmt, kann ein statischer Ansatz wichtiger werden.

Daher ist es in diesem sich wandelnden Umfeld angemessener, sich auf relevantere Indikatoren wie die Überwachung der Einhaltung des sich entwickelnden Einheitlichen Regelwerks zu konzentrieren, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass nach der Fertigstellung der Rechtsvorschriften der Stufe 2 operative Leitlinien erarbeitet werden müssen.

Empfehlung 2 Buchstabe b:

Akzeptiert. Der SRB hat die Verfahren bereits 2020 gestrafft, um einen Zyklus von 12 Monaten realisieren zu können. Er wertet seine Erfahrungen regelmäßig aus, um sicherzustellen, dass jeder Abwicklungsplanungszyklus effizienter durchgeführt wird als der vorherige. Der SRB wird dies auch in Zukunft tun, um eine rechtzeitige Annahme der Abwicklungspläne und der MREL-Entscheidungen zu gewährleisten.

Der SRB möchte betonen, dass die zeitaufwendigsten Bestandteile des Abwicklungsplanungsprozesses von Gesetzes wegen erforderlich sind (Abwicklungskollegium, Anhörung der Europäischen Zentralbank), was nicht vollständig in der Hand des SRB liegt.

Des Weiteren ist der SRB im Falle von Banken, für die ein Abwicklungskollegium besteht, verpflichtet, die Verfahren für die Annahme gemeinsamer Entscheidungen über Abwicklungspläne und die MREL zu überwachen, wie dies der Rechtsrahmen verlangt.

Zusammengenommen machen diese zeitlichen Zwänge die Erfüllung der Verpflichtung, Abwicklungspläne mindestens einmal jährlich zu überprüfen (Artikel 8 Absatz 12 der SRM-Verordnung), besonders schwierig. Die oben genannten Zwänge, die sich aus den EU-Rechtsvorschriften ergeben, sind naturgemäß zeitaufwendig, und der SRB muss innerhalb dieser Rechtsvorschriften agieren.

Zeitrahmen:

Empfehlung 2 Buchstabe a:

Siehe vorstehende Anmerkung. Das Einheitliche Regelwerk umfasst ein sich weiterentwickelndes Paket von Verpflichtungen, die auch den SRB betreffen. Solange diese Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist, kann daher eine Frist für deren Einhaltung nicht festgelegt werden.

Empfehlung 2 Buchstabe b:

Siehe vorstehende Anmerkung. Der Zeitplan für den Zyklus 2020 ist bereits festgelegt. Weitere potenzielle Maßnahmen (soweit sie in der Kontrolle des SRB liegen) würden sich dann auf den Zyklus 2021 auswirken.

116. Siehe die Anmerkungen des SRB zu den Ziffern 80-84.

117. Siehe die Anmerkungen des SRB zu den Ziffern 86-88.

118. Aspekte wie Anzahl und Erfahrung der Mitarbeiter, Größe oder Komplexität der Banken und spezifische Kompetenzen des Personals sind wichtige Elemente bei der Zusammensetzung eines internen Abwicklungsteams. Jedoch ist Flexibilität unerlässlich, um Kompetenzen und Qualifikationen effizient dort bereitstellen zu können, wo sie benötigt werden, und um den Besonderheiten der einzelnen Banken zu entsprechen. Um dem einzigartigen Charakter jeder Bank Rechnung zu tragen, ist Heterogenität bei der Zusammensetzung des internen Abwicklungsteams selbstverständlich und unverzichtbar. Eine starre Zusammensetzung birgt allerdings das Risiko in sich, dass Kompetenzen und Ressourcen nicht effizient zugewiesen werden.

Der Beitrag der NRA kann nicht nur anhand der „Anzahl“ bewertet werden. Der Beitrag und die Qualität der Beiträge bei der Ausarbeitung der Pläne können ebenfalls unterschiedlich sein. Unabhängig davon, wie viele Mitarbeiter bei den NRA arbeiten, benötigt der SRB eine Mindestanzahl von VZÄ pro Bank, um Aufgaben wahrzunehmen, die nur beim SRB wahrgenommen werden können, und um allen Fragen nachzugehen, ohne

sich uneingeschränkt auf Sachverständige der NRA zu verlassen. Siehe die Anmerkungen des SRB zu Ziffer 105.

Empfehlung 3 – Verbesserung der organisatorischen Rahmenbedingungen für den SRM

(a) Akzeptiert.

(b) Akzeptiert. Der SRB ist offen für die Entwicklung von Kriterien unter der Voraussetzung, dass eine ausreichende Flexibilität gewährleistet ist und gleichzeitig klargestellt wird, wie viele Mitarbeiter der SRB und die NRA für die internen Abwicklungsteams bereitstellen.

Der SRB möchte darauf hinweisen, dass eine starre Zusammensetzung der Teams im Hinblick auf Kompetenzen und Erfahrung zu einer ineffizienten Zuweisung der Mitarbeiter führen könnte. Außerdem benötigt der SRB, unabhängig davon, wie viele Mitarbeiter bei den NRA arbeiten, eine Mindestanzahl von VZÄ pro Bank, um Aufgaben wahrzunehmen, die nur beim SRB wahrgenommen werden können, und um allen Fragen nachzugehen, ohne sich uneingeschränkt auf Sachverständige der NRA zu verlassen.

121. In Artikel 18 Absatz 4 Buchstaben a bis d der SRM-Verordnung sind klare Kriterien festgelegt, anhand deren zu bestimmen ist, wann eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend betrachtet werden kann. Darüber hinaus sollte die EBA gemäß Artikel 32 Absatz 6 BRRD Leitlinien für die Prüfung eines Ausfalls oder der Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls erarbeiten. Dieser Verpflichtung kam die EBA 2015 nach, als sie umfassende Leitlinien zur Interpretation der Umstände, unter denen ein Institut gemäß Artikel 32 Absatz 6 BRRD als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend zu betrachten ist, veröffentlichte. Diese Leitlinien enthalten eine Reihe objektiver Anhaltspunkte zur Feststellung, ob ein Institut im Einklang mit den ersten drei Voraussetzungen als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend gilt. Der Ansatz des SRB für die Bewertung eines Ausfalls oder der Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls steht mit besagten EBA-Leitlinien im Einklang.

In diesem Zusammenhang sind objektive und quantifizierte Kriterien zu begrüßen, aber jeder sich aus Schwellenwerten ergebende Automatismus sollte vermieden werden.

Empfehlung 4 – Aufstellung klarer und objektiver Kriterien für frühzeitige Maßnahmen der Aufsichtsbehörden

Teilweise akzeptiert, vorbehaltlich der Zustimmung der Kommission zur Empfehlung. Objektivere und stärker quantifizierte Schwellenwerte, deren Überschreiten Frühinterventionsmaßnahmen auslöst und dazu führt, dass eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft wird, würden begrüßt werden. Eine frühzeitige Intervention fällt in erster Linie in die Zuständigkeit des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Es ist anzumerken, dass in Bezug auf die Entscheidung, ob eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend zu betrachten ist, der SRB selbst befugt ist, eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend zu erklären. Diesbezüglich hat der SRB einen Ansatz entwickelt, der mit den EBA-Leitlinien im Einklang steht. Jeder sich aus Schwellenwerten ergebende Automatismus sollte vermieden werden.

Die institutionellen Möglichkeiten des SRB, wegen möglicher Gesetzesänderungen an die Gesetzgeber heranzutreten, sind jedoch begrenzt. Der SRB steht aber selbstverständlich zur Verfügung, um die Kommission und die Gesetzgeber bei dieser Aufgabe in fachlicher Hinsicht zu unterstützen. Im Hinblick auf eine mögliche Verbesserung des Rahmens für die Bewältigung von Bankenkrisen und die Verfeinerung praktischer Verfahren steht der SRB mit der Kommission und dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus in Kontakt und wird dies auch weiterhin tun.

ANHÄNGE

Anhang 1 – Abbildung 9

Es sei darauf hingewiesen, dass die auf der Grundlage der SRM-Verordnung eingerichteten Arbeitsorgane des SRB bereits eine Herausforderung für den Zeitplan der jährlichen Abwicklungsplanungszyklen darstellen. Die Organisation bankspezifischer erweiterter Präsidiumssitzungen erfordert zahlreiche unterschiedliche Zusammensetzungen des Ausschusses. Es sind so viele unterschiedliche Zusammensetzungen der erweiterten Präsidiumssitzungen möglich, wie es Banken gibt, die direkt in den Zuständigkeitsbereich des SRB fallen. Dies ist ein weiterer Faktor, der sich auf die Organisation und die Umsetzung der Abwicklungsplanungszyklen auswirkt, auf den der SRB keinen Einfluss hat (neben den anderen in Ziffer 76 genannten Faktoren).

ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES: „ABWICKLUNGSPLANUNG IM RAHMEN DES EINHEITLICHEN ABWICKLUNGSMECHANISMUS“

ZUSAMMENFASSUNG

V. Im Abwicklungsrahmen ist die verpflichtende Einrichtung von Abwicklungsfonds in der gesamten EU für die Finanzierung von Abwicklungen vorgesehen. Insbesondere auf Ebene der Bankenunion wird die Abwicklungsfinanzierung über den einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) bereitgestellt. Die Kommission stellt fest, dass die gemeinsame Letztsicherung für den SRF, die vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Form einer revolvierenden Kreditlinie bereitgestellt werden soll, Sache der Mitgliedstaaten ist. Schließlich unterliegt eine Insolvenz dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten, und ein Insolvenzverfahren wird nur dann gegenüber einer Bank eröffnet, wenn die zuständige Abwicklungsbehörde entscheidet, dass eine ausfallende Bank nicht im Wege eines Abwicklungsverfahrens abgewickelt werden soll.

EINLEITUNG

02. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass hierbei auch der EZB eine Rolle zukommt.

03. Die Kommission merkt an, dass unter „gedeckten Einlegern“ jene Einleger zu verstehen sind, die unter die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme fallen.

04. Die Kommission stellt fest, dass die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme auch ein wichtiger Bestandteil des Abwicklungsrahmens ist.

06. Die Kommission betont, dass der Einheitliche Abwicklungsausschuss (SRB) zudem für die Annahme des Abwicklungskonzepts eines weniger bedeutenden Instituts zuständig ist, wenn dieses den SRF in Anspruch nehmen muss.

09. Nach Ansicht der Kommission ist eine Bank dann abwicklungsfähig, wenn die Abwicklung betreffender Bank machbar und glaubwürdig ist und dabei gleichzeitig die Kontinuität kritischer Funktionen sichergestellt und negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität minimiert werden können.

14. Erster Gedankenstrich: Die Kommission möchte klarstellen, dass die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) nur für die Ausarbeitung von Entwürfen technischer Regulierungsstandards zuständig ist; diese werden anschließend der Kommission vorgelegt und im Wege Delegierter Verordnungen oder Durchführungsverordnungen angenommen.

16. Die Kommission weist darauf hin, dass in ihrem Bericht vom April 2019 erwähnt wird, dass diese Schlussfolgerung u. a. auf der begrenzten Erfahrung mit der Anwendung des Rahmens und der begrenzten Zahl von Fällen, der stufenweisen Umsetzung einiger Bestimmungen der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) und den inzwischen abgeschlossenen Verhandlungen über die BRRD2 beruht, die derzeit von den Mitgliedstaaten umgesetzt wird.

FESTSTELLUNGEN

38. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass im Einklang mit der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus eine Abwicklungsmaßnahme als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachten ist, wenn sie für die Erreichung eines oder mehrerer Abwicklungsziele erforderlich und mit Blick auf diese Ziele verhältnismäßig ist und wenn diese Ziele bei einer Liquidation des Instituts im

Wege eines regulären Insolvenzverfahrens nicht im selben Umfang verwirklicht würden. Diese Abwicklungsziele sind a) die Sicherstellung der Kontinuität kritischer Funktionen; b) die Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf das Finanzsystem, vor allem durch die Verhinderung einer Ansteckung, beispielsweise von Marktinfrastrukturen, und durch die Erhaltung der Marktdisziplin; c) der Schutz öffentlicher Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln; d) der Schutz der unter die Richtlinie 2014/49/EU fallenden Einleger und der unter die Richtlinie 97/9/EG fallenden Anleger; sowie e) der Schutz der Gelder und Vermögenswerte der Kunden. Die Abwicklungsbehörde muss bei der Verfolgung dieser Ziele bemüht sein, die Kosten der Abwicklung möglichst gering zu halten und die Vernichtung von Werten zu vermeiden, wenn sie nicht zur Verwirklichung der Abwicklungsziele erforderlich ist.

42. In Bezug auf Abbildung 7 möchte die Kommission klarstellen, dass die verfügbaren Finanzmittel des Abwicklungsfonds keine Obergrenze für die Unterstützung darstellen, die aus ihm bereitgestellt werden kann. Der Abwicklungsfonds kann nachträglich Beiträge erheben oder Kreditvereinbarungen schließen (vgl. Artikel 100 Absatz 4 der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten).

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission möchte zunächst darauf hinweisen, dass, bevor auf den SRF zurückgegriffen werden kann, eine Gläubigerbeteiligung (Bail-in) vorrangiger Gläubiger im Rahmen einer Abwicklung nur in jenen Fällen Anwendung findet, in denen die Gläubigerbeteiligung dem Schwellenwert von 8 % entspricht. Vorrangige Gläubiger unterliegen daher nicht unbedingt immer der Gläubigerbeteiligung.

In Bezug auf Insolvenzverfahren stellt die Kommission fest, dass diese Verfahren nicht harmonisiert und, mit Ausnahme der Rangordnung der Gläubiger, in der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten nicht geregelt sind.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Anforderungen, die für staatliche Beihilfen im Rahmen von Insolvenzverfahren gelten, für die Bewertung des öffentlichen Interesses nicht relevant sind, die von der Abwicklungsbehörde auf der Grundlage von Kriterien durchgeführt wird, die auf einer anderen Rechtsgrundlage beruhen als die Bewertung der staatlichen Beihilfe, die die Kommission auf der Grundlage der Artikel 107 und 108 AEUV vornimmt.

43. Wie der Europäische Rechnungshof (EuRH) selbst einräumt, gibt es zwei unabhängige Bewertungen, die von verschiedenen Rechtsträgern, nämlich dem SRB und der Kommission, durchgeführt werden. Die Kommission unterstreicht, dass für diese Bewertungen unterschiedliche Rechtsgrundlagen gelten und mit ihnen unterschiedliche Ziele verfolgt werden, sodass unterschiedliche Kriterien berücksichtigt werden.

In Bezug auf den Verweis des Hofes auf seine Bemerkungen zu Abwicklungsbeihilfen in einer früheren Prüfung stellt die Kommission Folgendes fest:

- Die Vorschriften über staatliche Beihilfen sind nicht Hauptgegenstand dieser Prüfung. Die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen ist im Gegensatz zur Durchführung der Bewertung des öffentlichen Interesses nicht Teil der Aufgaben des SRB. Daher kann die Kommission auf ihre Antworten im Anhang zum Sonderbericht Nr. 21/2020 des EuRH nur im Allgemeinen verweisen. Im Interesse der Leserinnen und Leser werden die wichtigsten Elemente dieser Antworten nachfolgend zusammengefasst.
- Die Kommission prüft staatliche Beihilfen zur Unterstützung von Banken nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV, wonach Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben zulässig sind.

- Der betreffende Mitgliedstaat muss nachweisen, dass die staatliche Beihilfe erforderlich war, weil es ansonsten zu einer beträchtlichen Störung gekommen wäre. In diesem Zusammenhang prüft die Kommission, ob die von den nationalen Behörden vorgebrachten Argumente stichhaltig oder, wo dies zutreffend und notwendig ist, zusätzliche Nachweise erforderlich sind.
- In Bezug auf die vom EuRH im Rahmen dieser früheren Prüfung beurteilten Abwicklungsbeihilfemaßnahmen hatte die Kommission festgestellt, dass die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Nachweise ausreichend waren. Gegebenenfalls wurden diese Nachweise mit Erkenntnissen der Kommission über die allgemeine Wirtschaftslage in dem betreffenden Mitgliedstaat verknüpft.

44. Die Kommission weist erneut darauf hin, dass für die Bewertung des öffentlichen Interesses durch den SRB und die Bewertung der staatlichen Beihilfe durch die Kommission unterschiedliche Rechtsgrundlagen gelten und mit ihnen unterschiedliche Ziele verfolgt werden, sodass unterschiedliche Kriterien berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund merkt die Kommission an, dass bei der Bewertung des öffentlichen Interesses gemäß den EU-Bankenabwicklungsvorschriften nur geprüft wird, ob die Abwicklung von Banken die Finanzstabilität beeinträchtigt und ob die Abwicklungsziele nicht gleichermaßen durch das jeweilige nationale Insolvenzrecht erreicht werden können.

Die Kommission stellt fest, dass unter dieser Ziffer verschiedene Verfahren verschiedener Akteure vermischt werden. Was die Bewertung staatlicher Beihilfe durch die Kommission in im Rahmen einer früheren Prüfung beurteilten Fällen betrifft, erinnert die Kommission daran, dass der SRB im Rahmen der jeweiligen Rechtsgrundlage (Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus) zwar der Auffassung war, dass kein öffentliches Interesse an einer Abwicklung dieser Banken bestünde, ihr Marktaustritt in den Regionen, in denen diese Banken am aktivsten waren, jedoch erhebliche nachteilige wirtschaftliche Auswirkungen gehabt hätte. Daher war die Voraussetzung erfüllt, dass die Beihilfe zur Verhinderung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben nach Artikel 107 AEUV erforderlich ist, und die Kommission konnte auf dieser Grundlage eine Abwicklungsbeihilfe für den geordneten Marktaustritt dieser Banken genehmigen. Anteilseigner und nachrangige Gläubiger leisteten in diesen Fällen Beiträge in vollem Umfang, wodurch sich die Kosten für den betreffenden Mitgliedstaat verringerten.

45. Die Kommission hält es für wichtig, klarzustellen, dass in dieser Ziffer auf die Harmonisierung von Aspekten nationaler Bankeninsolvenzvorschriften eingegangen wird.

46. Die Kommission stellt fest, dass ihre Anmerkungen und Standpunkte zu Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus im Zusammenhang mit einem schriftlichen Verfahren des SRB geäußert wurden und die Anwendung der Bestimmung im konkreten Fall der Abwicklungsplanung und der Festsetzung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten für eine bestimmte Bank durch eine nationale Abwicklungsbehörde betrafen. In diesem besonderen Fall kann die Bestimmung unterschiedlich ausgelegt werden.

99. Wie u. a. aus dem EBA-Diskussionspapier zu Frühinterventionsmaßnahmen hervorgeht, kann es eine Reihe von Gründen dafür geben, weshalb gegebenenfalls keine Frühinterventionsmaßnahmen eingeleitet werden; etwaige Schwellenwerte/Auslöseereignisse sind zudem nur Teilaspekte, die bei der Gestaltung des weiteren Vorgehens in diesem Bereich sorgfältig zu berücksichtigen sind.

100. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Definition des Ausfalls oder des wahrscheinlichen Ausfalls in der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten hinreichend präzise ist. Tatsächlich sind die Bedingungen für eine Bewertung eines Ausfalls oder eines wahrscheinlichen Ausfalls klar definiert und werden im Falle einer gerichtlichen Anfechtung vollständig gerichtlich überprüft.

Gemäß Artikel 32 Absatz 4 der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten gilt ein Institut als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend, wenn eine oder mehrere der nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind: a) Das Institut verstößt gegen die an eine dauerhafte Zulassung geknüpften Anforderungen in einer Weise, die den Entzug der Zulassung durch die zuständige Behörde rechtfertigen würde, oder es liegen objektive Anhaltspunkte dafür vor, dass dies in naher Zukunft der Fall sein wird, beispielsweise aufgrund der Tatsache, dass das Institut Verluste erlitten hat oder voraussichtlich erleiden wird, durch die seine gesamten Eigenmittel oder ein wesentlicher Teil seiner Eigenmittel aufgebraucht wird. b) Die Vermögenswerte des Instituts unterschreiten die Höhe seiner Verbindlichkeiten, oder es liegen objektive Anhaltspunkte dafür vor, dass dies in naher Zukunft der Fall sein wird. c) Das Institut ist nicht in der Lage, seine Schulden oder sonstigen Verbindlichkeiten bei Fälligkeit zu begleichen, oder es liegen objektive Anhaltspunkte dafür vor, dass dies in naher Zukunft der Fall sein wird. d) Eine außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln wird benötigt, es sei denn, die außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln erfolgt zur Abwendung einer schweren Störung der Volkswirtschaft eines Mitgliedstaats und zur Wahrung der Finanzstabilität in Form (...).

Es liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörden zu entscheiden, ob ein Ausfall oder ein wahrscheinlicher Ausfall vorliegt, wobei ein erforderlicher Ermessensspielraum verbleibt. Harte quantitative Auslöseereignisse können ein ausreichendes und rechtzeitiges Handeln verhindern oder umgekehrt eine Erklärung eines Ausfalls oder eines wahrscheinlichen Ausfalls erzwingen, wenn die Aufsichtsbehörde dies nicht feststellt.

Die Auslöseereignisse eines Ausfalls oder eines wahrscheinlichen Ausfalls sollen den Aufsichts- und Abwicklungsbehörden bei dieser Entscheidung ausreichend Flexibilität bieten, da dies im Ermessen der Aufsichtsbehörden liegt, die eine vorausschauende Bewertung berücksichtigen müssen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

121. Die Kommission ist der Auffassung, dass die rechtlichen Kriterien für eine Bewertung eines Ausfalls oder eines wahrscheinlichen Ausfalls präzise und klar sind und eine umfassende gerichtliche Überprüfung im Falle einer Anfechtung durch die betroffene Bank ermöglichen.

In Bezug auf die Frühinterventionsmaßnahmen ist die Kommission der Ansicht, dass eine frühzeitige Einleitung der Frühinterventionsmaßnahmen durchaus dazu gedacht sein könnte, jeglichen Ausfall oder wahrscheinlichen Ausfall und damit jeden Rückgriff auf ein Abwicklungs-/Insolvenzverfahren zu vermeiden.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 99.

Empfehlung 4 – Aufstellung klarer und objektiver Kriterien für frühzeitige Maßnahmen der Aufsichtsbehörden

Die Kommission nimmt die Empfehlung nicht an.

Wie aus dem EBA-Diskussionspapier zu Frühinterventionsmaßnahmen hervorgeht, kann es eine Reihe von Gründen dafür geben, weshalb gegebenenfalls keine Frühinterventionsmaßnahmen eingeleitet werden; etwaige Schwellenwerte/Auslöseereignisse sind zudem nur Teilaspekte, die bei der Gestaltung des weiteren Vorgehens in diesem Bereich sorgfältig zu berücksichtigen sind.

Ähnliches gilt für die Auslöseereignisse im Hinblick auf einen Ausfall oder einen wahrscheinlichen Ausfall. Es liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörden zu entscheiden, ob ein Ausfall oder ein wahrscheinlicher Ausfall vorliegt. Harte quantitative Auslöseereignisse können ein ausreichendes und rechtzeitiges Handeln verhindern oder umgekehrt eine Erklärung eines Ausfalls oder eines wahrscheinlichen Ausfalls erzwingen, wenn die Aufsichtsbehörde dies nicht feststellt.

Die Auslöseereignisse eines Ausfalls oder eines wahrscheinlichen Ausfalls sollen den Aufsichts- und Abwicklungsbehörden bei dieser Entscheidung ausreichend Flexibilität bieten, da dies im Ermessen der Aufsichtsbehörden liegt, die eine vorausschauende Bewertung berücksichtigen müssen.

Die Kommission möchte ferner daran erinnern, dass sie das ausschließliche Initiativrecht im Hinblick auf Gesetzgebungsakte und Änderungen hat.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Rimantas Šadžius, Mitglied des Hofes. Herr Šadžius wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Mindaugas Pakštys und seinem Kabinettattaché Tomas Mackevičius, der Leitenden Managerin Marion Colonerus, dem Aufgabenleiter Helmut Kern sowie den Prüferinnen und Prüfern Marion Schiefele, Satu Levelä-Ylinen, Christian Detry und Rafal Migasiewicz. Cathryn Lindsay und Victoria Gilson leisteten sprachliche Unterstützung.

Rimantas Šadžius

Mindaugas Pakštys

Helmut Kern

Marion Schiefele

Satu Levela

Victoria Gilson

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	9.4.2019
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	27.7.2020
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	24.11.2020.
Eingang der offiziellen Antworten des SRB in allen Sprachfassungen	16.12.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission in allen Sprachfassungen	21.12.2020

URHEBERRECHTSHINWEIS
© Europäische Union 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-847-5547-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/508	QJ-AB-21-001-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-847-5521-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/935	QJ-AB-21-001-DE-N

Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (SRM) wurde 2014 von der EU eingerichtet, um die geordnete Abwicklung ausfallender Banken mit möglichst geringer Belastung für den Steuerzahler sicherzustellen, indem kostspielige Rettungsmaßnahmen vermieden werden. Der Hof untersuchte, ob die strategischen Vorgaben und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Abwicklungsplanung angemessen sind und beurteilte die Qualität der für Banken genehmigten Abwicklungspläne und die damit verbundene zeitliche Planung. Er stellte fest, dass beim SRM Fortschritte erzielt wurden, jedoch einige zentrale Elemente fehlen und weitere Schritte erforderlich sind. Insbesondere deckten die strategischen Vorgaben noch nicht alle relevanten Bereiche ab oder aber wiesen Schwachstellen auf. Bestimmte Mängel wie die Finanzierung der Abwicklung oder die Angleichung der nationalen Insolvenzverfahren für Banken müssen von den Gesetzgebern behoben werden. Der Hof empfiehlt dem SRB, seine strategischen Vorgaben für die Abwicklungsplanung zu verbessern, die rechtzeitige Annahme der Abwicklungspläne sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass diese die rechtlichen Anforderungen voll erfüllen. Außerdem sollte er genügend Personal bereithalten, um die Abwicklungsplanung der nationalen Abwicklungsbehörden für weniger bedeutende Banken zu überwachen. Er fordert die Gesetzgeber auf, objektivere und quantifizierte Schwellenwerte festzulegen, deren Überschreiten Frühinterventionsmaßnahmen auslöst.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors