

Stellungnahme des Ausschusses für die Einheitliche Abwicklung (SRB) zur Schaffung einer gemeinsamen Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

Diese Stellungnahme wurde auf Anfrage des Deutschen Bundestags im Zusammenhang mit einer öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses zur Reform des ESM erstellt. Die Anhörung, an welcher die Vorsitzende des SRB als Expertin teilnimmt, findet am 31. Mai 2021 statt.

Kernbotschaft: die Einrichtung einer Letztsicherung (*Common Backstop*), welche durch den ESM bereitgestellt wird, ist ein unverzichtbarer Baustein zur Vollendung der zweiten Säule der Bankenunion. Der *Common Backstop* erhöht die Widerstandsfähigkeit des Rahmenwerks zur Bankenabwicklung, ohne jedoch dessen Grundprinzipien wie Bail-in und den Schutz der Steuerzahler zu untergraben. Allein die Schaffung einer Letztsicherung verringert die schlussendliche Aktivierung einer solchen erheblich. Außerdem ist sie fiskalisch neutral konzipiert, was ausschließt, dass Steuerzahler mittelfristig Verluste tragen müssen. Der ESM und der SRB werden während der Laufzeit der Vereinbarung Informationen austauschen, die dem ESM im Falle einer Inanspruchnahme des *Common Backstop* eine schnelle Entscheidungsfindung ermöglichen, ohne in die Abwicklungsentscheidung des SRB einzugreifen und unter Wahrung der erforderlichen Vertraulichkeit.

Der SRB begrüßt die während des Treffens der Eurogruppe am 30. November 2020¹ erzielte politische Einigung hinsichtlich der Reform des ESM sowie der vorzeitigen Einführung² des *Common Backstop* für den SRF. Der *Common Backstop* soll ab Anfang 2022 in Form einer revolvingierenden Kreditlinie des ESM gegenüber dem SRF einsatzbereit sein und darf eine nominale Obergrenze von 68 Mrd. €³ nicht überschreiten.

Indem der *Backstop* alle Verwendungszwecke des SRF abdeckt, stärkt er erheblich die Krisenbereitschaft und Kapazität des SRB, um auch die Abwicklung komplexer Banken unter schwierigen Marktbedingungen mit minimalen Auswirkungen auf Realwirtschaft, Finanzstabilität und öffentliche Mittel durchzuführen.

Bereits zu Beginn der Bankenunion stellten die Mitgliedstaaten fest, dass auch unter dem neuen Regelwerk zur Bankenabwicklung der SRF allein in außergewöhnlichen Umständen möglicherweise nicht die Finanzstabilität wahren kann, weshalb sie bereits im Jahre 2013 die Einführung eines *Common Backstop*s beschlossen⁴. Die Ergänzung des SRF durch finanzielle Mittel aus dem ESM stärkt die Glaubwürdigkeit des Rahmenwerks zur Bankenabwicklung weiter, da temporäre öffentliche Unterstützung gewährleistet ist, sofern im Falle einer Abwicklungsentscheidung für deren Finanzierung die vorhandenen Mittel des SRF nicht ausreichend sind.

Bereits während der Staatsschuldenkrise spielte der ESM durch die Bereitstellung von Finanzhilfen eine bedeutende Rolle bei der Wahrung der Finanzstabilität in der Eurozone. Das neue Instrument der Kreditvergabe, der *Common Backstop*, ermöglicht es dem ESM, dem SRB Kredite zur Unterstützung der Abwicklungsdurchführung zur Verfügung zu stellen. Der *Common Backstop* ersetzt das sogenannte *Direct Recapitalisation Instrument* (DRI), ein Programm mit einem Gesamtbetrag von 60 Mrd. €, das Banken direkte finanzielle Unterstützung für deren Rekapitalisierung bereitstellte. Diese Neuerung reduziert erheblich das potentielle Kreditrisiko des ESM, da der SRB als Intermediär agiert und die Zurückzahlung jeglicher Kredite an den SRB durch Beitragszahlungen aller Banken in der Bankenunion abgesichert ist.

Die Ausgestaltung des *Common Backstop* basiert auf zwei Grundprinzipien: dass (1) die Letztsicherung mittelfristig haushaltsneutral sein muss und sie (2) nur als ultima ratio eingesetzt wird. SRB und ESM führen vor Erteilung der Auszahlungsgenehmigung zur Wahrung der fiskalischen Neutralität eine gemeinsame Bewertung der Rückzahlungskapazität des Bankensektors durch, um sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel gemäß dem vereinbarten Zeitplan zurückgezahlt werden können. Deshalb entwickeln beide Institutionen aktuell eine gemeinsame fundierte Methodik zur adäquaten Bewertung der Rückzahlungskapazität der Banken, um zu

¹ [Stellungnahme der Eurogruppe](#) zur Reform des ESM und der vorzeitigen Einführung des *Backstop*s für den SRF.

² Der *Backstop* wird zwei Jahre früher als im ursprünglich vorgesehenen Zeitplan eingeführt, d.h. vor Ende der Übergangsphase, in welcher die nationalen Kammern des SRF bis Ende 2023 fortschreitend vergemeinschaftet werden.

³ Teilnehmende Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone werden parallel eigene revolvingierende Kreditlinien bereitstellen, da diese nicht Vertragsparteien des ESM Vertrags sind.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21899/20131218-srm-backstop-statement.pdf>

garantieren, dass die Mitgliedstaaten schlussendlich nicht dazu gezwungen sind, für Bankenabwicklungen mit Steuergeldern aufzukommen. Gemäß dem gemeinsamen Rahmenwerk zur Bankenabwicklung, kann der SRB auf die Anteilseigner und Gläubiger eines abgewickelten Instituts zurückgreifen und nachträgliche außerordentliche Beiträge zum SRF vom Bankensektor erheben, um über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren die Abwicklungskosten zu decken. Zweitens ist die Inanspruchnahme der Letztsicherung an die Bedingungen geknüpft, dass die finanziellen Mittel des SRF vollständig aufgebraucht, Bankensonderbeiträge unzureichend oder nicht sofort verfügbar sowie jegliche alternative Finanzierungsmittel erschöpft sind.

Die Ausgestaltung der gemeinsamen Letztsicherung sowie die vorgesehenen Schutzmechanismen, wie beispielsweise der Bail-in von Anteilseignern und Gläubigern entsprechend der in der SRMR und BRRD vorgesehenen Gläubigerhaftung, werden die Gefahr eines systematischen Fehlverhaltens (*moral hazard*) unterbinden. Dadurch wird die Möglichkeit von Bail-outs, durch welche mögliche Verluste permanent auf den ESM übertragen werden könnten, ausgeschlossen.

Außerdem leisten die effektiven Instrumente und Befugnisse des EU-Rahmenwerks zur Krisenbewältigung einen erheblichen Beitrag dazu, die Wahrscheinlichkeit sowie die Kosten von Bankenabwicklungen zu verringern, was auch eine geringere Inanspruchnahme finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln miteinschließt. Innerhalb der Bankenunion wurde der SRB damit betraut, die Abwicklung von in den Mitgliedsstaaten der Bankenunion niedergelassenen Banken vorzubereiten und durchzuführen sowie den SRF zu verwalten. In der Abwicklungsplanung hat der SRB erhebliche Fortschritte erzielt; alle Banken sind gehalten, die volle Abwicklungsfähigkeit bis 2023 zu erreichen. Zur Veranschaulichung sei auf die folgenden Punkte hingewiesen, welche der vorzeitigen Einführung der Gemeinsamen Letztsicherung vorangehen:

- **Fortschritt bei der Abwicklungsplanung:** *der SRB hat bedeutende Fortschritte hinsichtlich der Abwicklungsplanung sowie hinsichtlich der Anzahl verbindlicher MREL-Zielvorgaben sowohl auf konsolidierter als auch auf individueller Ebene erzielt. Zum heutigen Zeitpunkt sind nahezu alle Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB durch einen individuellen Abwicklungsplan abgedeckt, was es dem SRB erlaubt, zusammen mit den nationalen Abwicklungsbehörden Abwicklungsstrategien für Banken in Schieflage zu entwickeln und gleichzeitig die Finanzstabilität und die Gelder der Steuerzahler zu schützen.*
- **Kontinuierlicher Aufbau der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL):** *eine ausreichende Kapazität an MREL ist von entscheidender Bedeutung, da nur so sichergestellt ist, dass Banken ausreichend interne Finanzmittel ihrer Anteilseigner und Gläubiger zur Verfügung haben, um Verluste zu absorbieren und das Institut im Abwicklungsfall zu rekapitalisieren. Deshalb sei an dieser Stelle auf den stetigen Aufbau an MREL-Kapazitäten im Bankensektor hingewiesen, der zu einem stetigen Anstieg bei der Erfüllung der MREL-Ziele geführt hat⁵. So beläuft sich aktuell (Planungszyklus 2020) der Gesamtbetrag der MREL-Ziele inklusive der kombinierten Kapitalpufferanforderung (CBR) auf 26,0% des Gesamtrisikobetrags (TREA), (1774 Mrd. €) von denen 17,08% TREA (1165 Mrd. €) nachrangig sind. Ausstehende MREL-Instrumente beliefen sich im vierten Quartal 2020 auf 31,24% TREA (2131 Mrd. €). Das durchschnittliche MREL-Defizit inklusive CBR (gem. den zwingenden Anforderungen zum 1.1.2024) beläuft sich auf 0,58% TREA (39.6 Mrd. €). Das durchschnittliche MREL-Defizit inklusive CBR (gem. dem verbindlichen Zwischenziel für 2022) beläuft sich auf 0,07% TREA (5 Mrd. €).*
- **Anstieg der verfügbaren Mittel im SRF:** *Der SRF leistet einen entscheidenden Beitrag zur Eindämmung von Risiken und Kosten einer Abwicklung. Aktuell umfasst der SRF einen Betrag in Höhe von 42 Mrd. € und wird im Juni 2021 voraussichtlich zusätzliche 10,4 Mrd. € von 3018 Instituten erheben, was den SRF auf rund 52 Mrd. € ansteigen lassen wird. Der SRF ist auf einem guten Weg, den Zielbetrag (mindestens 1 Prozent der gedeckten Einlagen) bis 2023 zu erreichen. Angesichts der erheblich gestiegenen gedeckten Einlagen ergeben aktuelle Berechnungen einen Zielbetrag von mindestens 70 Mrd. € bis Ende 2023.*

⁵ Alle Zahlen für das 4. Quartal 2020.

Vor diesem Hintergrund, befinden sich Banken und Behörden gleichermaßen in einer deutlich besseren und gefestigteren Position, um finanziellen Turbulenzen zu widerstehen, als während bzw. unmittelbar nach der Finanzkrise in 2007/08. Die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme des *Common Backstop* ist in idiosynkratischen Szenarien als niedrig einzustufen.

Anträge und Entscheidungen über Kredite und Auszahlungen im Rahmen des Common Backstop trifft der SRB – abhängig von der beantragten Summe - in seiner Präsidiums- bzw. Plenarsitzung und der ESM im ESM-Direktorium. Der ESM wird als Beobachter an allen relevanten Tagesordnungspunkten der Präsidiums- bzw. Plenarsitzung des SRB teilnehmen, wenn dort eine Abwicklungsentscheidung vorbereitet oder vollzogen wird, für welche der Einsatz der Letztsicherung notwendig ist. Durch eine Teilnahme des ESM an diesen Sitzungen können technische Aspekte des Einsatzes des Backstop erläutert werden sowie die Auszahlung durch den Austausch verfügbarer Informationen zu den Auszahlungskriterien mit dem ESM beschleunigt werden. Dieser Austausch darf die umgehende und effiziente Vorbereitung der Abwicklungsentscheidung durch den SRB nicht verzögern. Zudem unterliegen jegliche vertrauliche Informationen den verbindlichen Vertraulichkeitsanforderungen gemäß Art. 34 des ESM-Vertrags sowie geltendem EU-Recht (insbesondere Art. 88 der SRMR). Zusätzlich müssen geeignete Mechanismen zum Informationsaustausch unter Wahrung der Vertraulichkeit geschaffen werden. Ein ausreichender Informationsaustausch mit dem ESM hilft außerdem bei der Erstellung des Rückzahlungsplans sowie bei der Vorbereitung der jeweiligen Entscheidungen.

Falls Kredite aus der Letztsicherung an den SRB vergeben wurden, wird der ESM darüber hinaus im Rahmen seines Frühwarnsystems (EWS) regelmäßig die Rückzahlungsfähigkeit des SRB anhand des vereinbarten Rückzahlungsplans bewerten. Hierzu wird der SRB relevante Informationen bereitstellen.

Die Prozesse zur Entscheidungsfindung sind vornehmlich regelbasiert und beinhaltet den adäquaten Austausch relevanter Informationen vorbehaltlich der Vertraulichkeitsanforderungen. Organisatorische und zeitliche Abläufe sind an die Anforderungen der SRMR angelehnt. Die Governance-Regelungen sollen einen schnellen und eindeutigen Entscheidungsprozess ermöglichen, beinhalten allerdings auch einige Schutzmechanismen.

Abschließend, ist besonders hervorzuheben, dass die Inanspruchnahme des *Common Backstop* des ESM an strenge Bedingungen und Schutzmechanismen geknüpft ist. Die folgende Auflistung soll einen Überblick verschaffen und die wichtigsten Elemente beschreiben, welche eine Finanzierung von Verlusten durch die öffentliche Hand verhindern sollen. So dient die Erfüllung der folgenden Auszahlungskriterien dem ESM-Direktorium als Basis zur Entscheidungsfindung:

- Ultima ratio: i) die verfügbaren finanziellen Mittel des SRF, welche noch nicht anderen Abwicklungsentscheidungen zugewiesen wurden, sind erschöpft; ii) nachträglich erhobene Beiträge sind nicht ausreichend oder unmittelbar verfügbar; und iii) die Finanzierungsbedingungen für alternative Finanzierungsformen sind unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten inakzeptabel.
- Mittelfristige fiskalische Neutralität: garantiert durch nachträglich vom Bankensektor erhobene Beiträge innerhalb des festgelegten Zeitrahmens; basierend auf eine adäquate Bewertung der Rückzahlungskapazität.
- Vollumfängliche Beachtung der SRMR und BRRD
- Verfügbarkeit der beantragten Mittel: die Mittel aus dem ESM müssen verfügbar sein.
- Vollumfängliche Erfüllung der Verpflichtungen der Beitragsübermittlung an den SRF: Alle durch die Abwicklung betroffenen Vertragspartner der zwischenstaatlichen Vereinbarung (IGA) müssen ihre Beiträge an den SRF überwiesen haben
- Kein Zahlungsausfall des SRB aufgrund bereits aufgenommener Kredite
- Beständigkeit des Rechtsrahmens hinsichtlich der Auszahlungskriterien: fundamentale Änderungen im Rechtsrahmen können zudem eine Überprüfung des *Common Backstop* zur Folge haben.
- Schutzmechanismen: bevorrechtigter Gläubigerstatus des ESM, Verpfändungen zugunsten des ESM und die sogenannte "*acceleration clause*" dienen als Schutzmechanismen.