

## Abwicklung und Restrukturierung von Banken – Die neuen Mindest- anforderungen TLAC und MREL

Das Anfang 2015 in Europa eingeführte neue Abwicklungsregime für Banken soll ermöglichen, dass auch systemrelevante Institute geordnet abgewickelt werden können, ohne die Finanzstabilität zu gefährden oder den Steuerzahler zu belasten. Hintergrund ist, dass für die Realwirtschaft und Finanzstabilität bedeutende Funktionen einer Bank im Rahmen einer Abwicklung aufrechterhalten werden können und so eine glaubhafte Alternative zum regulären Insolvenzverfahren oder zu staatlichen Stützungsmaßnahmen (Bail-out) geschaffen wird. Zentrales Element des neuen Abwicklungsrahmenwerks ist das sogenannte Bail-in. Die Einführung dieses Instruments der Gläubigerbeteiligung ermöglicht es erstmals, dass außerhalb eines Insolvenzverfahrens neben Eigentümern und nachrangigen Gläubigern auch nichtnachrangige Fremdkapitalgeber zur Haftung für Verluste einer Bank herangezogen werden können. Während grundsätzlich alle Verbindlichkeiten haften könnten, wurden jedoch einige Ausnahmen zugelassen, um das Erreichen der Abwicklungsziele zu gewährleisten. Darunter fallen beispielsweise von der Einlagensicherung gedeckte Einlagen (bis 100 000 €) und kurzfristige Verbindlichkeiten. Um dennoch sicherzustellen, dass eine Bank im Falle eines Bail-in über ausreichend bail-in-fähiges Kapital verfügt, wurden auf globaler sowie europäischer Ebene Mindestanforderungen an vorzuhaltende bail-in-fähige Verbindlichkeiten entwickelt beziehungsweise bereits rechtlich verankert. Auf G20-Ebene gilt ab dem Jahr 2019 diesbezüglich eine neue Mindestanforderung an die Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit global systemrelevanter Banken (G-SIB), die sogenannte Total Loss Absorbing Capacity (TLAC). Nach Umsetzung in europäisches Recht wird die TLAC-Anforderung verbindliche Vorgaben unter anderem bezüglich der Höhe und Anerkennungsfähigkeit von Verbindlichkeiten sowie weiterer Aspekte (z. B. Verteilung des Kapitals innerhalb einer Gruppe, Regelungen für Investitionen anderer Banken in TLAC) machen. Gleichzeitig wurde innerhalb der Europäischen Union bereits im Rahmen der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie eine Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities: MREL) eingeführt. MREL ist von den Abwicklungsbehörden unter Berücksichtigung bestimmter Vorgaben institutsindividuell festzulegen und daher hinsichtlich Höhe und Anerkennungskriterien flexibler gestaltet.

*Lehren aus der  
Finanzkrise ...*

## ■ Einleitung

Im Zuge der Finanzkrise flossen hohe Summen an Steuergeldern in Form von staatlicher Unterstützung an strauchelnde Finanzinstitute, um sie vor dem Ausfall zu bewahren und somit einer Kettenreaktion vorzubeugen. Öffentliche Stützungsmaßnahmen verursachen jedoch nicht nur hohe Kosten für die Staatshaushalte und damit letztlich für die Steuerzahler, sondern sie haben auch negative Anreizeffekte. So konnte in der Vergangenheit beobachtet werden, dass einige der verantwortlichen Bankmanager in dem Wissen, dass etwaige anfallende Verluste vom Staat übernommen würden (sog. implizite Staatsgarantien), übermäßige Risiken eingegangen sind (Moral Hazard). Dies ist insbesondere mit Blick auf systemrelevante Banken von großer Bedeutung (sog. Too-Big-To-Fail-Problematik<sup>1)</sup>), da hier die Anwendung regulärer Insolvenzverfahren unerwünschte Auswirkungen auf die Finanzstabilität und die Realwirtschaft haben kann.

*... führten zu  
Reformen zur  
Stärkung der  
Widerstandsfähigkeit der  
Finanzinstitute*

Folglich einigten sich die Staats- und Regierungschefs der G20 bereits im Jahr 2008, erneuten Verwerfungen mittels globaler Reforminitiativen entgegenzutreten. Ziel dieser Reformen war zum einen die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Finanzinstitute, um die Wahrscheinlichkeit einer Krise zu verringern, und die Eindämmung systemischer Risiken (Basel III-Rahmenwerk<sup>2)</sup>). Dies wurde beispielsweise durch höhere Anforderungen an die Qualität und Quantität des vorzuhaltenden Eigenkapitals sowie die Einführung quantitativer Liquiditätsstandards und einer risikounabhängigen Verschuldungsgrenze, der sogenannten Leverage Ratio<sup>3)</sup>, adressiert. Zum anderen wurde ein Abwicklungsregime für den Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten entwickelt.<sup>4)</sup> Im Gegensatz zum regulären Insolvenzverfahren sollen im Abwicklungsverfahren die kritischen Funktionen einer Bank fortgeführt und so die Finanzstabilität gewahrt werden. Die Etablierung spezieller Abwicklungsregime für Finanzinstitute als glaubhafte Alternative zum Insolvenzverfahren soll damit der bislang vor-

herrschenden Bail-out-Politik, das heißt der systematischen staatlichen Rettung von systemrelevanten Finanzinstituten, ein Ende bereiten und einen maßgeblichen Beitrag zur Lösung des Too-Big-To-Fail-Problems leisten.

Vor diesem Hintergrund wurde der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board: FSB) von den G20 beauftragt, einen internationalen Standard für Abwicklungsregime zu erarbeiten. Die daraufhin im Jahr 2011 veröffentlichten Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions<sup>5)</sup> (Key Attributes) enthalten verschiedene Kernelemente, die erstmals auf globaler Ebene wesentliche Ausgestaltungsmerkmale für nationale Abwicklungsregime skizzieren. Demnach sollen Staaten Abwicklungsbehörden errichten und diese mit Abwicklungsbefugnissen und -instrumenten, wie zum Beispiel dem neuen Instrument der Gläubigerbeteiligung (sog. Bail-in), der Veräußerung von Geschäftsbereichen oder deren Übertragung auf ein Brückeninstitut, ausstatten. In der EU wur-

*Key Attributes  
des FSB und  
BRRD in der EU*

<sup>1</sup> Ein Institut gilt als systemrelevant, wenn seine Zahlungsunfähigkeit das Funktionieren des Finanzsystems oder wesentlicher Teile davon gravierend beeinträchtigen würde und zudem negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft hätte. Während der Begriff Too-Big-To-Fail im engeren Sinn auf die Größe einer Bank abzielt, ist er in diesem Kontext im weiteren Sinn zu verstehen. Gemeint sind systemrelevante Institute im Allgemeinen, unabhängig davon, ob die Systemrelevanz auf die Größe, Komplexität, Verflechtung oder andere Eigenschaften zurückzuführen ist. Kern des Problems ist, dass ein Staat die Insolvenz eines Instituts, das als Too-Big-To-Fail gilt, vermeiden möchte und hierzu auf öffentliche Mittel zurückgreift.

<sup>2</sup> Das Basel III-Regelwerk, das der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht im September 2010 beschlossen hat, schreibt die Basel II-Vorschriften fort und ersetzt sie schrittweise (vgl.: Deutsche Bundesbank (2011), Basel III – Leitfaden zu den neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln für Banken). In der EU wurden die Vorschriften mittels der CRR und CRD IV umgesetzt. Siehe hierzu: Deutsche Bundesbank, Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht, Monatsbericht, Juni 2013, S. 57 ff.

<sup>3</sup> Die Leverage Ratio setzt das Kernkapital einer Bank in Beziehung zu ihrem Gesamtengagement (Leverage Ratio Exposure). Im Gegensatz zu den risikobasierten Eigenkapitalvorschriften werden die einzelnen Positionen im Rahmen der Leverage Ratio nicht mit einem individuellen Risikogewicht versehen, sondern ungewichtet berücksichtigt. Siehe hierzu: Deutsche Bundesbank (2013), a. a. O.

<sup>4</sup> Für weitere Informationen zum neuen Abwicklungsregime für Banken siehe: Deutsche Bundesbank, Die neuen europäischen Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, Monatsbericht, Juni 2014, S. 31 ff.

<sup>5</sup> Im Internet abrufbar unter [http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_141015.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf)

den die Grundprinzipien der Key Attributes für Banken mittels der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive<sup>6)</sup>: BRRD) in europäisches Recht eingeführt. Die BRRD musste bis zum 1. Januar 2015 (das Bail-in-Instrument bis zum 1. Januar 2016) in allen EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Flankierend zur BRRD wurde für die Mitgliedstaaten innerhalb der Bankenunion die Verordnung zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism Regulation: SRM-VO<sup>7)</sup> verabschiedet, die einheitliche Vorschriften und Verfahren für die Abwicklung notleidender grenzüberschreitend tätiger Banken innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism: SSM) gewährleistet.

*Bail-in als zentrales Element der neuen Abwicklungsregime setzt ein Mindestmaß verlässlicher verlustabsorbierender Masse im Abwicklungsfall voraus*

Das Bail-in ist ein zentrales Element der neuen Abwicklungsregime und eines der wichtigsten Instrumente, das den Abwicklungsbehörden im Krisenfall zur Verfügung steht. Die Investoren einer Bank sollen demnach nicht nur von Gewinnen profitieren, sondern auch anfallende Verluste tragen. Dieses Haftungsprinzip stärkt die Anreize, Risiken in Investitionsentscheidungen angemessen zu berücksichtigen und Moral-Hazard-Verhalten möglichst weitgehend einzuschränken. Dabei werden – nach Heranziehung der Eigentümer<sup>8)</sup> – auch Fremdkapitalgeber unter Einhaltung der Gläubigerhierarchie (Haftungskaskade) zur Verlustabdeckung herangezogen, indem die entsprechenden Kapitalbestandteile abgeschrieben beziehungsweise in Eigenkapital gewandelt werden. Um die Wirksamkeit des Bail-in-Instruments und damit die Glaubwürdigkeit eines Abwicklungsregimes im Allgemeinen sicherzustellen, ist es jedoch von zentraler Bedeutung, dass im Abwicklungsfall ausreichend Verlustabsorptionsmasse zur Verfügung steht. Während grundsätzlich die gesamte Passivseite zum Bail-in herangezogen werden könnte, beinhaltet die BRRD generelle und diskretionäre Ausnahmen, um das Erreichen der Abwicklungsziele zu gewährleisten.<sup>9)</sup> Diese wurden als notwendig erachtet, da von einem Bail-in bestimmter Verbindlichkeiten eine Gefahr für die Finanzstabilität ausgehen könnte (z. B. Bank Runs) oder eine zeit-

nahe Bewertung mancher Instrumente möglicherweise schwierig zu realisieren und damit eine Heranziehung zur Verlusttragung aller gleichrangigen Instrumente problematisch wäre. Um dennoch sicherzustellen, dass ein Mindestmaß verlässlicher verlustabsorbierender Masse im Abwicklungsfall vorhanden ist, wurden Mindestanforderungen für verlustabsorptionsfähige Verbindlichkeiten entwickelt.

Auf globaler Ebene wurde der Standard Total Loss Absorbing Capacity (TLAC<sup>10)</sup> für global systemrelevante Banken (Global Systemically Important Banks: G-SIB) vom FSB ausgearbeitet und im November 2015 veröffentlicht. Sein Ziel ist die Festlegung eines Mindestvolumens von verlustabsorptionsfähigen Verbindlichkeiten für die weltweit circa 30 G-SIB, um diese im Falle einer Schieflage geordnet und ohne Rückgriff auf öffentliche Mittel abwickeln zu können. Der

**6** 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.

**7** 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.

**8** Die Herabschreibung oder Umwandlung von Kapitalinstrumenten nach Art. 59 BRRD (Umsetzung in § 89 SAG (Sanierungs- und Abwicklungsgesetz)) ist dem Bail-in vorgeschaltet und ähnelt diesem, ohne aber ein Abwicklungsinstrument im eigentlichen Sinn zu sein (vgl.: Deutsche Bundesbank (2014), a. a. O., S. 31, 38 f.).

**9** Art. 44 Abs. 2 BRRD (Umsetzung in § 91 Abs. 2 SAG) enthält einige generelle Ausnahmen vom Bail-in, darunter gedeckte Einlagen, besicherte Verbindlichkeiten und Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von weniger als sieben Tagen. Zusätzlich ermöglicht Art. 44 Abs. 3 BRRD (Umsetzung in § 91 Abs. 3 SAG) der Abwicklungsbehörde im Einzelfall und unter gewissen Voraussetzungen, bestimmte berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten oder bestimmte Kategorien berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten ganz oder teilweise aus dem Anwendungsbereich des Bail-in auszuschließen, bspw. wenn der Ausschluss zwingend notwendig und verhältnismäßig ist, um die Gefahr von Ansteckungseffekten zu vermeiden.

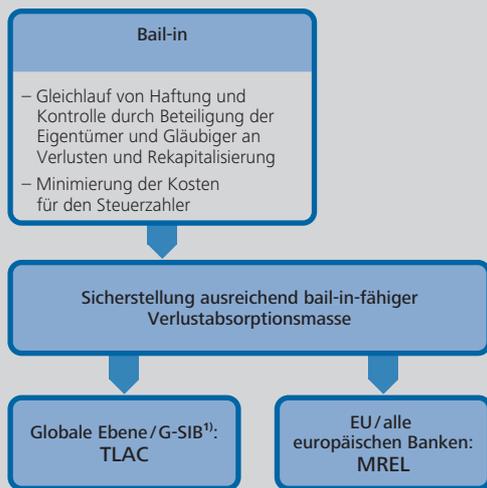
**10** Im Internet abrufbar unter <http://www.fsb.org/2015/11/total-loss-absorbing-capacity-tlac-principles-and-term-sheet/>

## TLAC und MREL im neuen Sanierungs- und Abwicklungsregime<sup>\*)</sup>

### Umgang mit in Schieflage geratenen Banken vor und während der Finanzkrise



### Lösungsansatz nach der Finanzkrise: Neues Sanierungs- und Abwicklungsregime mit Bail-in



\* TLAC: Total Loss Absorbing Capacity; MREL: Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities. <sup>1</sup> Global Systemically Important Banks.  
 Deutsche Bundesbank

TLAC-Standard des FSB ist noch in europäisches Recht umzusetzen, ein Vorschlag der Europäischen Kommission wird für den Herbst dieses Jahres erwartet. Hingegen wurde in der BRRD bereits mit den Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities: MREL) eine Vorgabe mit vergleichbarer Zielrichtung eingeführt. Die Anforderung soll – ähnlich wie im Falle von TLAC – eine gewisse Verlustabsorptionsfähigkeit im Abwicklungsfall für jede Bank sicherstellen. Da sich die BRRD auf alle Banken<sup>11)</sup> in der EU bezieht, findet MREL auf sämtliche Banken innerhalb der EU Anwendung.

Wenngleich beide Konzepte die gleiche Zielsetzung haben, unterscheiden sie sich aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte und des unterschiedlichen Anwendungsbereichs dennoch in einigen wichtigen Details (u. a. in ihrer Höhe und dem Nachrangigkeitskriterium als Anerkennungsmerkmal), die im Folgenden näher beleuchtet werden.

## Total Loss Absorbing Capacity – TLAC

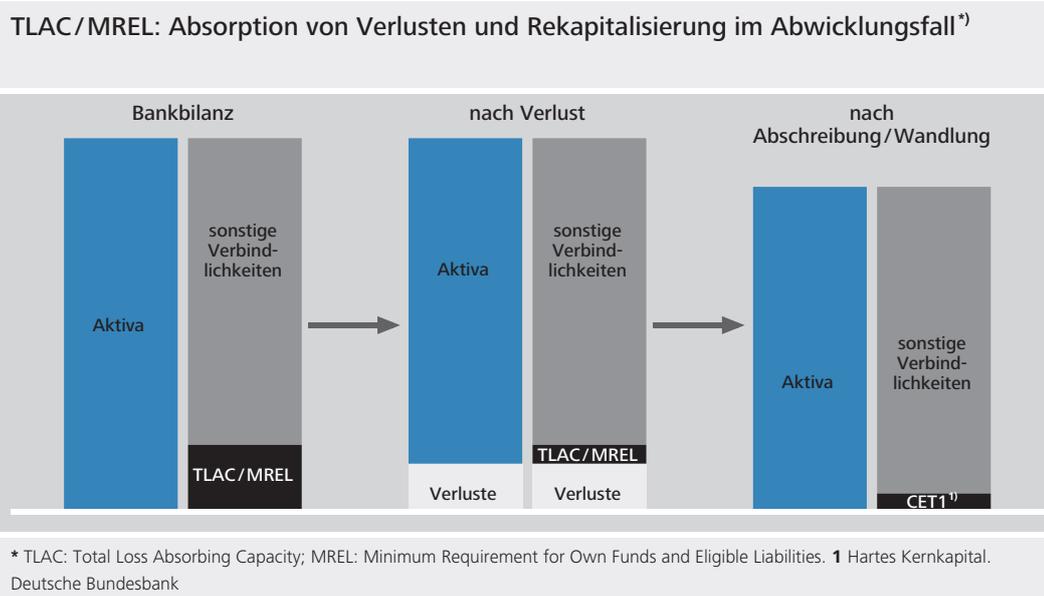
### Entstehung des TLAC-Standards

Im Rahmen der zunehmenden regulatorischen Konkretisierung der Key Attributes wurde deutlich, dass G-SIB aufgrund ihrer Präsenz in unterschiedlichen Jurisdiktionen gruppenweit über ausreichend Verlustabsorptionskapazität verfügen müssen, um das Gelingen einer grenzüberschreitenden Abwicklung sicherzustellen. Bei ihrem Gipfel in St. Petersburg im September 2013 beauftragten die G20 schließlich das FSB, bis Ende 2014 Vorschläge zu Anforderungen an verlustabsorbierendes Kapital für die Abwicklung von G-SIB zu entwickeln. Die neue Mindestanforderung sollte dabei über das bestehende Basel III-Rahmenwerk, das unerwartete Verluste einer Bank im laufenden Geschäftsbetrieb („going-concern“) abdecken soll,<sup>12)</sup> hinausgehen und zwar dergestalt, dass im Abwicklungsfall („gone-concern“) weiteres Kapital

*Verabschiedung des TLAC-Standards auf dem G20-Gipfel im November 2015*

<sup>11</sup> Der Anwendungsbereich der BRRD umfasst in der EU niedergelassene Institute, d. h. Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (Art. 1 Abs. 1 lit. a, Art. 2 Abs. 23 BRRD). Der Begriff „Kreditinstitut“ ist dabei im europarechtlichen Sinne des Einlagen- und Kreditgeschäfts zu verstehen, sodass nicht alle Unternehmen, die den weiteren Begriff des Kreditinstituts im deutschen Recht (§ 1 Abs. 1 Gesetz über das Kreditwesen (KWG)) erfüllen, von der BRRD erfasst sind. Erfasst sind daneben auch in der EU bestehende Zweigstellen von Banken aus Drittstaaten sowie bestimmte Finanzholdinggesellschaften (Art. 1 Abs. 1 lit. b bis e BRRD).

<sup>12</sup> Gemäß Basel III müssen Banken Eigenkapital in Höhe von mindestens 8% der risikogewichteten Aktiva (RWA) (davon mind. 4,5% hartes Kernkapital (Common Equity Tier 1, CET 1), mind. 1,5% zusätzliches Kernkapital (Additional Tier 1, AT 1) und 2% Ergänzungskapital (Tier 2) vorhalten (vgl. Deutsche Bundesbank, Basel III – Leitfaden zu den neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln für Banken, 2011).



für die Verlusttragung und Rekapitalisierung eines Instituts zur Verfügung steht. Im Unterschied zum Kapital für den „going-concern“, welches ausschließlich die Eigenmittel beinhaltet, kann das „gone-concern“-Kapital auch Verbindlichkeiten umfassen, die im Wege des Bail-in gewandelt werden können. Während die Arbeiten am neuen Standard federführend unter der Ägide des FSB durchgeführt wurden, war der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision: BCBS) eng eingebunden, um technische Aspekte abzudecken und die Vereinbarkeit mit dem Basel-III-Rahmenwerk sicherzustellen.

Der TLAC-Standard,<sup>13)</sup> der neben übergeordneten Prinzipien ein Eckpunktedokument mit konkreten Details (sog. Term Sheet) enthält, wurde auf dem G20-Gipfel in Antalya im November 2015 verabschiedet. TLAC – wie im Übrigen auch MREL (vgl. S. 76 ff.) – stellt damit auf die gesamte Verlustabsorptionsfähigkeit (inkl. eines möglicherweise notwendigen Rekapitalisierungsbetrages) einer Bank ab. Der Standard betrifft als Mindeststandard alle G-SIB und wird ab 2019 beziehungsweise 2022 in zwei Stufen eingeführt.<sup>14)</sup>

## Anwendungsbereich und Kalibrierung

Der neue TLAC-Standard stellt eine – noch in europäisches Recht umzusetzende – Mindestanforderung für G-SIB dar. Die Abwicklungsbehörden haben darüber hinaus die Möglichkeit, ähnlich wie beim Mindesteigenkapital, einen institutsspezifischen Aufschlag zu erheben. Die Frage einer für alle G-SIB verbindlichen Mindestanforderung wurde in den Verhandlungen jedoch kontrovers diskutiert. Während einige FSB-Mitglieder von Anfang an für eine bindende Mindestanforderung plädierten, bevorzugten andere eine flexiblere Lösung mit größerem Entscheidungsspielraum für die zuständigen Behörden. Eine verbindliche Mindestanforderung ist jedoch aus Finanzstabilitäts- und Wettbewerbsgesichtspunkten zu begrüßen.

TLAC umfasst grundsätzlich sämtliches „going-concern“- und „gone-concern“-Kapital eines Institutes, mit Ausnahme des Eigenkapitals, das zur Erfüllung der Kapitalpufferanforderungen benötigt wird (sog. kombinierte Kapitalpuffer).

*TLAC-Standard als Mindestanforderung für G-SIB*

<sup>13</sup> Siehe Fußnote 8.

<sup>14</sup> Eine Ausnahme bilden G-SIB in Schwellenländern (dies betrifft jedoch derzeit nur China). Diese müssen TLAC erst ab spätestens 2025 bzw. 2028 einhalten.

*Bei Unterschreiten der TLAC-Mindestanforderung greifen Sanktionsmechanismen wie bei Unterschreitung der Mindesteigenkapitalanforderung*

anforderung<sup>15</sup>): Das erforderliche harte Kernkapital zur Erfüllung der Kapitalpufferanforderung darf nicht gleichzeitig für TLAC angerechnet und damit doppelt genutzt werden. Hintergrund ist, dass andernfalls die Funktionsweise der Kapitalpuffer nicht mehr gewährleistet wäre. Diese sollen „atmen“, das heißt in Stresssituationen abgebaut werden können, während die TLAC-Anforderung zu jeder Zeit erfüllt sein soll. Andernfalls würde ein G-SIB, welches seine Kapitalpuffer zur Deckung von Verlusten einsetzt, dadurch die TLAC-Anforderung unterschreiten. Um dieses Szenario zu vermeiden, müssen die Institute die Anforderungen an die Kapitalpuffer zusätzlich zu TLAC erfüllen. Diese Reihenfolge der verschiedenen Anforderungen gewährleistet, dass der Sanktionsmechanismus, der bei Unterschreitung der Kapitalpufferanforderung greift, erhalten bleibt: Sollte ein G-SIB nicht mehr über ausreichend hartes Kernkapital zur Kapitalpuffererfüllung verfügen, so muss es beispielsweise einen Kapitalerhaltungsplan vorlegen und seine Ausschüttung von Dividenden oder variabler Vergütung begrenzen. Schmilzt das harte Kernkapital weiter ab und wird schließlich die TLAC-Mindestanforderung unterschritten oder ist es wahrscheinlich, dass dies in absehbarer Zeit der Fall sein wird, greifen gemäß TLAC-Standard die gleichen Sanktionsmechanismen wie bei einer (wahrscheinlichen) Unterschreitung der Mindesteigenkapitalanforderung. Dies umfasst unter anderem Frühinterventionsmaßnahmen; in letzter Konsequenz könnte eine TLAC-Unterschreitung jedoch auch die Abwicklung eines Instituts auslösen.

*Kriterien für das Zielniveau*

Die Höhe der finalen TLAC-Anforderung wurde nach umfassenden Auswirkungsstudien festgelegt. Das Zielniveau sollte mindestens folgende Kriterien berücksichtigen: Unter der Annahme, dass das „going-concern“-Kapital zum Zeitpunkt der Abwicklung vollständig aufgezehrt ist, sollte ausreichend Kapital zur Verfügung stehen, um noch bestehende mögliche Verluste abzudecken sowie eine Rekapitalisierung eines Folgeinstituts<sup>16</sup> in Höhe von mindestens 8% der risikogewichteten Aktiva (Risk Weighted

Assets: RWA) zu ermöglichen. Dieses Zielniveau wird als mindestens erforderlich erachtet, um sicherzustellen, dass ein Folgeinstitut die Mindesteigenkapitalanforderungen zum Erhalt einer Banklizenz erfüllt. Darüber hinaus sollte ein solches Institut über ein ausreichendes Kapitalpolster verfügen, um Marktvertrauen herzustellen. Gleichzeitig sollte die Abwicklung aber nicht zu einer „Wiederauferstehung“ des ausgefallenen Instituts führen; zentrale Abwicklungsziele sind in diesem Zusammenhang die Erhaltung kritischer Funktionen, der Schutz von Kundengeldern und die Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität.

Die TLAC-Mindestanforderung wird in zwei Schritten eingeführt: G-SIB sollen demnach ab dem Jahr 2019 TLAC in Höhe von mindestens 16% ihrer RWA sowie in Höhe von 6% des Nenners der Basel III-Leverage-Ratio (im Folgenden: Leverage Ratio) vorhalten. Die höhere der beiden Anforderungen ist hierbei jeweils bindend. Ab dem Jahr 2022 steigt die Anforderung auf 18% RWA beziehungsweise 6,75% Leverage Ratio. Die finale Anforderung bleibt damit am unteren Ende der gegenüber der Kreditwirtschaft und der Öffentlichkeit konsultierten Größenordnungen. Dies ist sowohl auf den bremsenden Einfluss einiger FSB-Mitglieder als auch auf die Ergebnisse von Auswirkungsstudien zurückzuführen. Die Szenarien mit höherer Zielgröße zeigten beträchtliche Fehlbeträge für mehrere Institute. Dennoch wäre aus Sicht der Bundesbank eine höhere TLAC-Anforderung zum Beispiel mittels einer längeren Übergangsphase durchaus möglich und mit Blick auf die Finanzstabilität wünschenswert gewesen. Schließlich wäre eine höhere Verlustabsorptionsfähigkeit der global systemrelevanten Institute für eine geordnete Abwicklung zweck-

*Einführung der TLAC-Mindestanforderung in zwei Schritten*

<sup>15</sup> Die kombinierte Kapitalpufferanforderung kann in der EU folgende Kapitalpuffer beinhalten: Kapitalerhaltungspuffer, antizyklischer Kapitalpuffer, Kapitalpuffer für global oder anderweitig systemrelevante Institute und Systemrisikopuffer. Siehe hierzu: Deutsche Bundesbank (2013), a. a. O.

<sup>16</sup> Der Teil des Instituts, der nach Anwendung der Abwicklungsinstrumente bzw. -maßnahmen fortbesteht und die kritischen Funktionen weiterführt (z. B. restrukturiertes Institut/Brückeninstitut).

dienlicher. In der Schweiz beispielsweise gelten ab dem Jahr 2019 deutlich strengere Anforderungen für systemrelevante Banken: Diese müssen sodann eine Gesamtkapitalquote<sup>17)</sup> von 28,6% RWA beziehungsweise 10% Leverage Ratio erfüllen; davon 14,3% RWA beziehungsweise 5% Leverage Ratio in Form von nachrangigen Bail-in-Instrumenten.

Hintergrund der Kalibrierung auf Basis zweier Größen (höherer Wert nach Vergleich von RWA und Leverage Ratio) ist, dass bei der Bemessung von TLAC sowohl das Risiko der Bank, gemessen durch die RWA, als auch eine von der Risikomessung unabhängige Komponente, gemessen durch die Leverage Ratio, zum Tragen kommen soll. Einerseits sollen Institute mit höheren Risiken einer höheren TLAC-Anforderung unterliegen als andere. Andererseits hat sich in der vergangenen Krise gezeigt, dass RWA nicht immer eine verlässliche Größe für die Bemessung der Risiken und damit die Berechnung der Mindesteigenkapitalanforderungen sind. Deshalb wurde bereits in Basel III mit der Leverage Ratio eine von der Risikomessung unabhängige Größe eingeführt, auf deren Nenner nun auch die TLAC-Anforderung Bezug nimmt.

## Anerkennungskriterien für TLAC-Instrumente

*TLAC-Instrumente und TLAC-Verbindlichkeiten*

Neben der Kalibrierung ist eine weitere wichtige Fragestellung, welche Instrumente im Krisenfall auch verlässlich zur Verlustabdeckung zur Verfügung stehen, das heißt rechtssicher zu einem Bail-in herangezogen werden können (TLAC-Instrumente<sup>18)</sup>). Aufgrund der Annahme, dass das Mindesteigenkapital im „going-concern“ zur Verlusttragung dienen soll, ist dieses grundsätzlich anrechenbar. Bezüglich weiterer anrechnungsfähiger Fremdkapitalbestandteile (TLAC-Verbindlichkeiten) müssen jedoch bestimmte Merkmale erfüllt sein. Hier hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Klasse der nichtnachrangigen Verbindlichkeiten (Senior Liabilities), eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Instrumente enthält, die in der Insolvenzrang-

folge der meisten Länder allerdings gleichrangig (Pari Passu) behandelt werden. Darunter fallen beispielsweise Instrumente wie unbesicherte Schuldverschreibungen, die für ein Bail-in gut geeignet sind, aber auch solche, für die es aufgrund ihrer Bedeutung für die Realwirtschaft (z. B. gedeckte Einlagen großer Unternehmen) oder ihrer Komplexität (z. B. bestimmte Derivate) problematisch sein kann, sie zur Verlusttragung heranzuziehen. Während es für die Abwicklungsbehörde folglich sinnvoll wäre, im Bail-in zwischen diesen verschiedenen Instrumenten differenzieren zu können, ist dies aufgrund des Pari-Passu-Prinzips, gemäß dem Verbindlichkeiten einer Klasse gleichermaßen an Verlusten beteiligt werden müssen, nicht ohne Weiteres möglich. Die BRRD enthält zudem das sogenannte No-Creditor-Worse-Off-Kriterium (NCWO-Kriterium)<sup>19)</sup>, wonach Gläubiger durch ein Abwicklungsverfahren nicht schlechter gestellt werden dürfen als in einem Insolvenzverfahren. Andernfalls wären die betroffenen Gläubiger in dem Ausmaß der Benachteiligung aus dem Abwicklungsfonds zu entschädigen.

Eine unterschiedliche Behandlung gleichrangiger nichtnachrangiger Verbindlichkeiten im Bail-in ist folglich aufgrund der Risiken einer NCWO-Verletzung und der damit einhergehenden finanziellen Belastung nicht zielführend und somit unwahrscheinlich. Damit stehen jedoch einige Instrumente mit Verlustabsorptionspotenzial nicht rechtssicher zum Bail-in zur Verfügung. Teilweise wurden diese Probleme schon im Rahmen der BRRD adressiert.<sup>20)</sup> Davon abge-

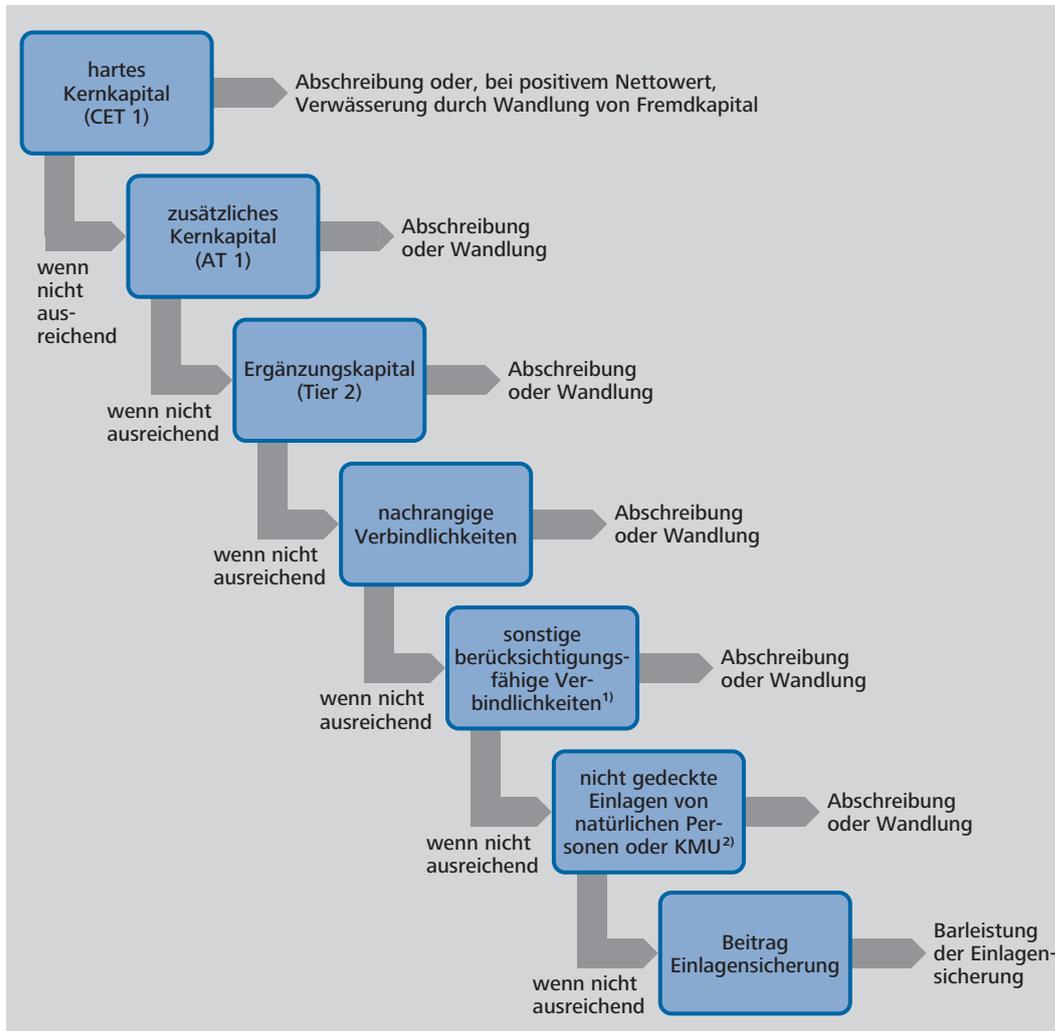
<sup>17</sup> Inkl. der Kapitalpufferanforderung.

<sup>18</sup> TLAC-Instrumente umfassen das Mindesteigenkapital gemäß Abschnitt 6 des FSB Term Sheets sowie TLAC-Verbindlichkeiten, d. h. Verbindlichkeiten, die die entsprechenden Anerkennungskriterien erfüllen (Abschnitt 7–14 FSB Term Sheet).

<sup>19</sup> Art. 73 lit. b und Art. 75 BRRD bzw. Umsetzung in §§ 146 ff. SAG.

<sup>20</sup> Während in der BRRD (und in der nationalen Umsetzung) gedeckte Einlagen (d. h. Einlagen bis zu 100 000 €) vom Bail-in ausgenommen sind, werden erstattungsfähige Einlagen (d. h. Einlagen über 100 000 €) natürlicher Personen und kleiner- und mittelständischer Unternehmen in der Haftungskaskade besser gestellt als andere, nichtnachrangige Verbindlichkeiten (vgl. Schaubild auf S. 72). Darüber hinaus kann die Abwicklungsbehörde unter gewissen Bedingungen Verbindlichkeiten vom Bail-in ausnehmen.

### Haftungsreihenfolge im Bail-in



<sup>1</sup> Enthält alle Kategorien der Klasse nichtnachrangiger Verbindlichkeiten, d. h. einschl. der Verbindlichkeiten nach dem neuen § 46f Abs. 5 bis 7 KWG. <sup>2</sup> Kleine und mittlere Unternehmen.  
 Deutsche Bundesbank

sehen sind die nationalen Insolvenzordnungen jedoch nach wie vor sehr heterogen und nicht harmonisiert, sodass eine mögliche Änderung der Insolvenzrangfolge zur Differenzierung innerhalb der Klasse nichtnachrangiger Verbindlichkeiten auf nationaler Ebene stattfinden muss. Einige Länder haben mittlerweile Anpassungen der nationalen Insolvenzregime vorgenommen, um mögliche Rechtsrisiken aufgrund des NCWO-Kriteriums zu reduzieren und damit auch die Effektivität des Bail-in-Instruments zu erhöhen (vgl. Schaubild auf S. 73). In Deutschland beispielsweise gilt ab dem 1. Januar 2017 mit dem neuen § 46f Absätze 5 bis 7 KWG eine geänderte Rangfolge von Ver-

bindlichkeiten bei Bankinsolvenzen. Danach werden innerhalb der Klasse nichtnachrangiger Verbindlichkeiten Gläubiger bestimmter unbesicherter, nicht strukturierter Schuldinstrumente erst nach allen anderen nichtnachrangigen Verbindlichkeiten nach § 38 Insolvenzordnung befriedigt. Durch diese Anpassung können nun Verbindlichkeiten, die innerhalb der Klasse der nichtnachrangigen Verbindlichkeiten für einen Bail-in eher geeignet sind, in der Abwicklung ohne das Risiko eines Verstoßes gegen das NCWO-Kriterium zuerst zur Verlustdeckung herangezogen werden.

## Anpassungen nationaler Insolvenzregime

Deutschland <sup>1)</sup>	Frankreich <sup>2)</sup>	Italien <sup>3)</sup>	Spanien <sup>4)</sup>
CET 1	CET 1	CET 1	CET 1
AT 1	AT 1	AT 1	AT 1
Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 2
Subordinated debt	Subordinated debt	Subordinated debt	Subordinated debt
„Nachrangige Senior-Instrumente“ (gesetzlicher Nachrang)	„Non-preferred senior“ (vertraglicher Nachrang)	Sonstige senior debt	Nachrangiges Tier 3 (vertraglicher Nachrang)
Sonstige senior debt	„Preferred senior“	Derivate	Sonstige senior debt
Derivate	Derivate	Unternehmens-einlagen > 100 000 €	Derivate
Unternehmens-einlagen > 100 T €	Unternehmens-einlagen > 100 T €	Unternehmens-einlagen > 100 000 €	Unternehmens-einlagen > 100 T €
Retail- / KMU Einlagen (> 100 000 €)	Retail- / KMU Einlagen (> 100 000 €)	Retail- / KMU Einlagen (> 100 000 €)	Retail- / KMU Einlagen (> 100 000 €)
Gedekte Einlagen (d.h. bis 100 000 €)	Gedekte Einlagen (d.h. bis 100 000 €)	Gedekte Einlagen (d.h. bis 100 000 €)	Gedekte Einlagen (d.h. bis 100 000 €)

**1** In Deutschland gilt ab dem 1. Januar 2017 mit § 46f Abs. 5-7 KWG eine neue insolvenzrechtliche „Nachrang im Vorrang“-Regelung für bestimmte Senior-Instrumente. Demzufolge sind Gläubiger bestimmter unbesicherter, nicht strukturierter Schuldinstrumente von Banken nachrangig gegenüber anderen nichtnachrangigen Verbindlichkeiten zu behandeln, die bislang der gleichen Gläubigerklasse angehörten. **2** In Frankreich wird derzeit ein Gesetzesvorschlag zur Einführung einer neuen Gläubigerklasse mit vertraglichem Nachrang innerhalb der „Senior debt“-Klasse („standard senior“/„non-preferred senior“) diskutiert. Die Klasse wäre folglich zwischen „preferred“ senior debt und Nachrangverbindlichkeiten angesiedelt und würde unstrukturierte Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit von über einem Jahr umfassen. **3** Anfang 2019 führt Italien eine grundsätzliche Privilegierung aller Einlagen gegenüber anderen unbesicherten Verbindlichkeiten in seine Insolvenzordnung ein. Auch dieser Ansatz ermöglicht grundsätzlich ein Bail-in anderer nichtnachrangiger Gläubiger ohne Verstoß gegen das NCWO-Prinzip. **4** Im Zuge der Umsetzung der BRRD in nationales Recht führte Spanien im November 2015 eine neue Gläubigerklasse ein. Diese umfasst per Vertrag nachrangig ausgestaltete Verbindlichkeiten, die weder als AT 1 noch Tier 2 anerkannt sind („Tier 3“). Ziel der Regelung ist die Stärkung vertraglicher Nachrangklauseln.

Deutsche Bundesbank

### Nicht TLAC-fähige Verbindlichkeiten

Aufgrund der unterschiedlichen Eignung verschiedener Instrumente zur Verlustdeckung ist es sinnvoll, Verbindlichkeiten, bei denen ein Bail-in mit hoher Wahrscheinlichkeit problematisch wäre, nicht als TLAC anzuerkennen. Folgende Verbindlichkeiten sind daher nicht TLAC-fähig:

- Gedekte Einlagen, Sichteinlagen und kurzfristige Einlagen (Ursprungslaufzeit weniger als ein Jahr);
- Derivateverbindlichkeiten und Fremdkapitalinstrumente mit derivateähnlichen Eigenschaften, beispielsweise strukturierte Schuldverschreibungen;

- Verbindlichkeiten, die nicht aus einem Vertrag entstehen (z. B. Steuerverbindlichkeiten);
- Verbindlichkeiten, die nach dem geltenden Insolvenzrecht vor nichtnachrangigen, ungesicherten Gläubigern befriedigt werden (z. B. in der EU erstattungsfähige Einlagen von natürlichen Personen sowie von kleinen und mittleren Unternehmen);
- alle Verbindlichkeiten, die unter dem jeweils geltenden Recht vom Bail-in ausgeschlossen sind, oder solche, die im Abwicklungsfall nicht ohne Rechtsrisiken oder Kompensati-

ansprüche abgeschrieben oder gewandelt werden können.

*Eigenschaften von TLAC-Verbindlichkeiten*

Um anerkenneungsfähig zu sein, müssen TLAC-Verbindlichkeiten hingegen bestimmte Eigenschaften aufweisen. Dies soll vor allem sicherstellen, dass TLAC im Abwicklungsfall effektiv zur Verfügung steht und zur Verlustdeckung herangezogen werden kann. So müssen TLAC-Verbindlichkeiten beispielsweise unbesichert sein und grundsätzlich von der sogenannten Abwicklungseinheit<sup>21)</sup> (Resolution Entity) emittiert werden. Sie müssen eine Mindestrestlaufzeit von einem Jahr aufweisen und dürfen keine ausübbaeren Verkaufsoptionen (Put-Option) seitens des Investors beinhalten.

*Nachrangigkeit von TLAC-Verbindlichkeiten*

Während bezüglich der meisten oben genannten Kriterien von Beginn an weitgehende Einigkeit herrschte, wurde die Frage nach einer verpflichtenden, expliziten Nachrangigkeit von TLAC-Verbindlichkeiten kontrovers diskutiert. Gegen eine verpflichtende Nachrangigkeit wurde angeführt, dass dadurch die Komplexität der Verbindlichkeitenstruktur erhöht und eine neue Kapitalklasse eingeführt werden würde. Darüber hinaus haben einige Banken in hohem Umfang Tier 2-Instrumente mit sehr langer Laufzeit emittiert, deren Vertragsklauseln die Emission von weiterem Nachrangkapital, das im Insolvenzfall vorrangig zu diesen Instrumenten wäre, ausschließen. Für eine obligatorische Nachrangigkeit spricht hingegen, dass dadurch sichergestellt wird, dass solche Verbindlichkeiten im Abwicklungsfall rechtssicher, das heißt ohne Konflikte mit dem NCWO-Kriterium, zur Verlustdeckung und Rekapitalisierung zur Verfügung stehen. Für potenzielle Investoren sind in diesem Zusammenhang insbesondere die klare Abgrenzbarkeit und Identifikation dieser Instrumente bedeutend, um ihre Stellung in der Haftungskaskade einordnen zu können. Durch Transparenz über den Insolvenzrang sowie die bilanzielle Einordnung der TLAC-Instrumente kann eine risikoadäquate Bepreisung gewährleistet werden.

Im FSB-Standard wurde letztlich folgender Kompromiss gewählt: TLAC-Verbindlichkeiten müssen grundsätzlich nachrangig gegenüber nicht TLAC-fähigen Verbindlichkeiten (d. h. insbesondere bestimmte Einlagen, Derivate und andere operative Verbindlichkeiten) ausgestaltet sein. Dies kann auf drei Arten erreicht werden: per Gesetz, vertraglich oder über die Struktur eines Instituts (vgl. Tabelle auf S. 75). Darüber hinaus wurden einige Ausnahmen aufgenommen, um den spezifischen Strukturen des Finanzsystems in einzelnen FSB-Mitgliedsländern gerecht zu werden. So ist es beispielsweise unter bestimmten Umständen erlaubt, Verbindlichkeiten, die alle TLAC-Kriterien außer jenem der Nachrangigkeit erfüllen, in Höhe von 2,5% beziehungsweise ab dem Jahr 2022 3,5% RWA als TLAC-Instrumente anzurechnen. Dies kommt insbesondere Jurisdiktionen entgegen, deren Banken sich stark über im Insolvenzfall nicht-nachrangige Verbindlichkeiten (z. B. klassische Bankanleihen) refinanzieren. Darüber hinaus ist keine Nachrangigkeit erforderlich, wenn der Anteil der von TLAC ausgeschlossenen Verbindlichkeiten, die im gleichen Rang mit TLAC-Instrumenten stehen, gering ist („de minimis“-Ausnahme).<sup>22)</sup> Insgesamt stellen die Ausnahmen eine Verwässerung des Nachrangkriteriums dar.

## Verteilung von TLAC innerhalb der Gruppe (Mutter-/Tochtergesellschaften)

Für die Aufsicht beziehungsweise die Abwicklung eines grenzüberschreitend tätigen G-SIB

<sup>21</sup> Juristische Person(en) innerhalb einer Bankengruppe, auf die die Abwicklungsinstrumente angewendet werden. Die Abwicklungseinheit(en) wird im Rahmen der Abwicklungsstrategie festgelegt. Die Abwicklungsstrategie enthält neben der Entscheidung für eine singulären (Single-Point-of-Entry) oder einen multiplen Ansatz (Multiple-Point-of-Entry) u. a. auch die Anwendung der Abwicklungsinstrumente sowie eine Darstellung des Entscheidungsprozesses und des Zeitplans. Siehe hierzu: FSB, Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions, Guidance on Developing Effective Resolution Strategies, Juli 2013.

<sup>22</sup> Gemäß Abschnitt 11 des FSB Term Sheet ist das Nachrangigkeitskriterium nicht verpflichtend, sofern die von TLAC ausgeschlossenen Verbindlichkeiten, die gleich- oder nachrangig zu TLAC-Instrumenten sind, weniger als 5% gemessen an den TLAC-Instrumenten des Instituts ausmachen.

## Die drei Möglichkeiten der Nachrangigkeit im TLAC-Standard

Struktureller Nachrang	Vertraglicher Nachrang	Gesetzlicher Nachrang
Ein struktureller Nachrang ergibt sich aus der Position des Emittenten in der gesellschaftsrechtlichen Struktur. Er entsteht, wenn Emittenten als reine Holdinggesellschaften fungieren, die Kapital an die operativ tätigen Tochterunternehmen weiterleiten und gleichzeitig ihre Einnahmen im Wesentlichen aus den Dividendenzahlungen der Tochtergesellschaften generieren. Da im Insolvenzfall zuerst alle Verbindlichkeiten der Tochtergesellschaften bedient werden müssen, bevor Gelder an die Holding fließen können, besteht für die Gläubiger der Holding ein struktureller Nachrang.	Gläubiger und Emittent vereinbaren vertraglich in den jeweiligen Vertragsbedingungen, dass im Insolvenzfall Zins- und Tilgungszahlungen auf diese Verbindlichkeiten erst erfolgen dürfen, wenn andere, diesen Verbindlichkeiten gegenüber vorrangige, in voller Höhe bedient wurden.	Ein gesetzlicher Nachrang wird im Wege einer rechtlichen Regelung in den nationalen Insolvenzregelungen erreicht. Dabei wird gesetzlich bestimmt, dass im Insolvenzfall Zins- und Tilgungszahlungen auf gewisse Verbindlichkeiten erst erfolgen dürfen, wenn andere, diesen Verbindlichkeiten gegenüber vorrangige, in voller Höhe bedient wurden.

Deutsche Bundesbank

*Verteilung von TLAC innerhalb einer grenzüberschreitenden Gruppe hängt von der Abwicklungsstrategie ab*

sind in der Regel mehrere Aufsichts- beziehungsweise Abwicklungsbehörden zuständig: Die Behörden im Heimatland (Home), die für die Resolution Entity verantwortlich sind, sowie jene im Gastland (Host), die für die Beaufsichtigung ausländischer Töchter zuständig sind. Um die Kooperation von Home und Host zu unterstützen und um sicherzustellen, dass bei Abwicklung eines grenzüberschreitenden G-SIB ausreichend Verlustabsorptionskapazität an der richtigen Stelle zur Verfügung steht, wurde im FSB-Standard auch die Verteilung von TLAC innerhalb einer grenzüberschreitenden Gruppe geregelt (Internal-TLAC). Die Aufteilung hängt dabei insbesondere von der bevorzugten Abwicklungsstrategie<sup>23)</sup> Single-point-of-entry (SPE) oder Multiple-point-of-entry (MPE) einer Gruppe ab. Bei der SPE-Strategie wird davon ausgegangen, dass Verluste im Abwicklungsfall vorrangig von Eigentümern und gruppenexternen Gläubigern des Mutterinstituts (in der Regel eine nichtoperative Holdinggesellschaft) getragen werden. Die Gläubiger der operativen Tochtergesellschaften sollen geschützt werden, sofern das TLAC der Mutter ausreichend ist. Daher soll das Mutterinstitut einen Teil seiner TLAC-Instrumente auf seine bedeutenden<sup>24)</sup> Tochtergesellschaften (bzw. auf die Untergruppe, sofern die Tochter weitere Töchter hat) im Ausland dergestalt „verteilen“, dass als bedeutend identifizierte ausländische Tochterunternehmen

TLAC-Instrumente begeben, die dann von der Mutter gehalten und entsprechend bilanziell abgebildet werden (im Umkehrschluss entspricht Internal-TLAC einer Forderung der Mutter gegenüber ihrer Tochter). Kommt das Tochterunternehmen in Schwierigkeiten, so werden – nachdem die Verlustabsorptionskapazität der Eigenkapitalanteile der Mutter erschöpft sind – zunächst die Forderungen der Mutter gegenüber der Tochter herangezogen, bevor andere Gläubiger Verluste tragen müssen. Dies ermöglicht im Abwicklungsfall, dass Verluste der Tochter an das Mutterinstitut weitergegeben werden können. Die Abwicklungsinstrumente kommen dann auf Ebene des Mutterinstituts zum Einsatz, während Kerngeschäftsbereiche und kritische Funktionen der Tochter in der Abwicklung aufrechterhalten werden. Im Rahmen der MPE-Strategie müsste ein angemessener TLAC-Betrag bei jeder einzelnen Resolution Entity gehalten werden, die dann jeweils Internal-TLAC innerhalb ihrer Abwicklungsgruppe verteilen.

<sup>23</sup> Siehe hierzu: FSB (2013), a. a. O.

<sup>24</sup> Gemäß Abschnitt 17 des FSB Term Sheet gilt eine Tochter bzw. eine Untergruppe u. a. als bedeutend, wenn sie mehr als 5% RWA des G-SIB ausmacht.

## Regelungen zur Verhinderung von Ansteckungseffekten

*Beschränkung von gegenseitigen Investitionen von Banken in TLAC-Instrumente zur Vermeidung der Gefährdung der Finanzstabilität*

Der TLAC-Standard soll zur Abwicklungsfähigkeit von G-SIB und damit zum Ziel einer geordneten Abwicklung ohne Gefährdung der Finanzstabilität beitragen. Dafür ist es notwendig, gegenseitige Investitionen von Banken in TLAC-Instrumente zu beschränken. Werden TLAC-Instrumente von anderen Banken gehalten, so erhöht dies die Verflechtungen im Bankensektor und kann im Falle eines Bail-in einer Bank zu Ansteckungseffekten bei anderen Banken führen. Durch die vorgesehene Erweiterung der nach Basel III bereits geltenden Abzugsregelungen<sup>25)</sup> für Investitionen in regulatorische Eigenmittel auf TLAC-Verbindlichkeiten sollen solche systemischen Effekte verhindert werden. Sowohl G-SIB als auch andere international aktive Banken sollen daher künftig ihre Investments in fremde TLAC-Verbindlichkeiten, die in Summe einen gewissen Prozentsatz übersteigen, nach dem aktuellen Stand der Diskussion vom eigenen Ergänzungskapital abziehen. Die Freigrenze würde zudem einen gewissen Spielraum für notwendige Market-making-Aktivitäten belassen. Gleichzeitig wäre sie aber streng genug, um wechselseitige Investitionen in TLAC größtenteils zu beschränken und damit eine stärkere Verflechtung im Bankensektor zu unterbinden.

## Erweiterte Offenlegungspflichten

*Detaillierte Offenlegungspflichten für G-SIB ab 2019*

Im Zusammenhang mit den oben genannten Nachrangigkeits- beziehungsweise Abzugsregeln wird den erweiterten Offenlegungspflichten, die mit dem TLAC-Standard eingeführt werden, eine große Bedeutung beigemessen. Transparenz über die Instrumente, die als TLAC-fähig angerechnet werden, ist ein zentraler Punkt, um eine korrekte Risikobepreisung zu ermöglichen und damit ausreichend Marktnachfrage bei Neuemissionen von TLAC-Instrumenten zu schaffen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Marktteilnehmer sowohl die

von ihnen eingegangenen Risiken richtig einschätzen und somit eine fundierte Anlageentscheidung treffen können. Zu diesem Zweck müssen G-SIB ab dem Jahr 2019 detaillierte Informationen zu Volumen, Laufzeit und Zusammensetzung von TLAC, Internal-TLAC sowie zu Instrumenten, die nach geltendem Insolvenzrecht gleich- oder nachrangig sind, offenlegen.

Eine bessere Offenlegungspraxis ist auch aus Sicht der Investoren und Ratingagenturen zentral. So wurden von deren Seite unter anderem Befürchtungen geäußert, dass die Komplexität der neuen Regeln letztlich deren Wirksamkeit unterlaufen könnte, sofern Investoren aufgrund unterschiedlicher regulatorischer und rechtlicher Ansätze in der Bankenabwicklung die eigene Stellung in der Gläubigerhierarchie nicht mehr nachvollziehen können.

## Weiterer Zeitplan

Die Europäische Kommission hat Anfang dieses Jahres eine technische Arbeitsgruppe eingerichtet, um die Implementierung von TLAC in europäisches Recht und in diesem Zusammenhang gegebenenfalls auch Anpassungen der BRRD im Hinblick auf MREL zu diskutieren. Die Arbeitsgruppe soll bis Mitte 2016 Vorschläge unterbreiten. Unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse beabsichtigt die Europäische Kommission, bis Jahresende einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen.

*Implementierung von TLAC in europäisches Recht*

## Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL

Während auf Ebene der G20-Staaten der TLAC-Standard entwickelt wurde, führte die EU mit der Umsetzung der Key Attributes im Rahmen der BRRD bereits ein ähnliches Konzept ein, die

<sup>25)</sup> Umgesetzt in europäisches Recht in Teil 2 (Eigenmittel) der CRR.

*Seit Anfang 2016 gelten die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten nach der BRRD*

MREL.<sup>26)</sup> Mit diesen soll sichergestellt werden, dass die in der EU niedergelassenen Institute zu jeder Zeit eine Mindestquote an Eigenmittel und bail-in-fähiger Verbindlichkeiten einhalten. Diese Quote wird – abweichend von TLAC, die auf die RWA Bezug nehmen – als Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten<sup>27)</sup> einschließlich regulatorischen Eigenmitteln (im Folgenden: Gesamtverbindlichkeiten) ausgedrückt. Wie TLAC hat auch MREL zum Ziel, dass ein Institut seine Verbindlichkeiten so strukturiert, dass ein ausreichender Puffer an bail-in-fähigem Kapital für den Abwicklungsfall vorhanden ist. MREL soll durch die zuständigen Abwicklungsbehörden ab 2016 festgesetzt werden, um die glaubwürdige Anwendung des Bail-in-Instruments zu gewährleisten.

*MREL gilt für alle europäischen Institute im Anwendungsbereich der BRRD und wird institutsindividuell festgesetzt*

Wenngleich sich die Zielsetzung der beiden Konzepte deckt, so unterscheiden sich TLAC und MREL dennoch in einigen zentralen Punkten. Dies ist vor allem auf zwei Hauptgründe zurückzuführen: Zum einen wurde die MREL-Anforderung bereits vor Finalisierung des TLAC-Standards in der BRRD verankert. Zum anderen bedingt der unterschiedliche Anwendungsbereich der beiden Konzepte eine andere Ausgestaltung: Während TLAC explizit für G-SIB konzipiert ist, zielt MREL auf alle europäischen Institute, die in den Anwendungsbereich der BRRD fallen, ab. Damit wird ein deutlich größerer Kreis von Instituten, grundsätzlich unabhängig von deren Größe oder systemischer Relevanz, erfasst. Da vor dem Hintergrund der Heterogenität der europäischen Bankenlandschaft eine einheitliche, bindende Mindestanforderung wie bei TLAC als nicht zielführend angesehen wurde, soll MREL von der Abwicklungsbehörde individuell für jedes Institut festgelegt werden. Dies ermöglicht die Festsetzung der MREL-Anforderung unter Berücksichtigung institutsindividueller Besonderheiten, einschließlich des Proportionalitätsgedankens. Da in Deutschland eine Vielzahl kleinerer Institute tätig ist, kann in diesem Zusammenhang festgestellt werden, dass die Abwicklungsbehörde voraussichtlich für einen Großteil der Institute ein reguläres Insolvenzverfahren und keine Abwick-

lung vorsehen würde. Eine angemessene Ausgestaltung soll zudem durch die Einbindung der jeweils für das Institut zuständigen Bankenaufsichtsbehörde erreicht werden, welche von der Abwicklungsbehörde vor Festsetzung der MREL-Anforderung angehört werden muss. Dies ist sinnvoll, da die Aufsichtsbehörden spezifische Kenntnisse und detaillierte Informationen über die Institute haben.

Auch wenn es aus den genannten Gründen keine gesetzlich definierte Mindesthöhe für die MREL-Anforderung gibt, muss die Abwicklungsbehörde bei ihrer Festsetzung dennoch bestimmte qualitative Kriterien berücksichtigen, die in der BRRD<sup>28)</sup> festgelegt sind:

*Qualitative Kriterien, die im Rahmen der institutsindividuellen MREL-Festsetzung zu berücksichtigen sind*

- Die Abwicklungsbehörde muss sicherstellen, dass die Abwicklungsziele erreicht werden können (d. h. insbesondere Schutz der Finanzstabilität, von Steuergeldern und von Einlagen bzw. Kundengeldern).
- Im Falle eines Bail-in muss ein Institut über ausreichend Kapital zur Absorption der Verluste verfügen. Darüber hinaus sollte ausreichend Kapital zur Rekapitalisierung vorhanden sein, damit das Folgeinstitut die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen kann. Zusätzlich sollte ein gewisser Kapitalpuffer zur Wiederherstellung von Marktvertrauen vorhanden sein, der es dem Folgeinstitut nach der Abwicklung idealerweise ermöglicht, sich selbstständig zu refinanzieren.
- Wenn im Abwicklungsplan des Instituts vorgesehen ist, dass ausnahmsweise bestimmte Klassen MREL-fähiger Verbindlichkeiten vom Bail-in ausgenommen werden könnten, muss sichergestellt sein, dass andere MREL-

<sup>26</sup> Art. 45 BRRD bzw. Umsetzung in §§ 49 ff. SAG.

<sup>27</sup> Derivateverbindlichkeiten fließen dabei unter Berücksichtigung von Saldierungsvereinbarungen in die Gesamtverbindlichkeiten ein (Art. 45 Abs. 1 BRRD bzw. Umsetzung in § 49 Abs. 1 SAG). Je nach Institut kann sich dieser Betrag deutlich von den nach IFRS ermittelten Gesamtverbindlichkeiten unterscheiden.

<sup>28</sup> Art. 45 Abs. 6 BRRD bzw. Umsetzung in § 49 Abs. 4 SAG.

fähige Verbindlichkeiten in entsprechender Höhe für ein mögliches Bail-in vorhanden sind.

- Größe, Geschäfts- und Refinanzierungsmodell sowie Risikoprofil des Instituts sind zu berücksichtigen.
- Sollte das Einlagensicherungssystem einen Beitrag zur Abwicklungsfinanzierung leisten können, kann dies die MREL-Anforderung mindern.
- Die Abwicklungsbehörde sollte mögliche Auswirkungen auf die Finanzstabilität, die von einem Ausfall des Instituts ausgehen könnten, beachten. Um Ansteckungseffekte zu vermeiden, muss die MREL-Anforderung daher für systemrelevante Institute höher ausfallen als für Institute, deren Ausfall eher keine negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität hat.

Diese qualitativen Kriterien werden in einem sogenannten technischen Regulierungsstandard (Regulatory Technical Standard: RTS) der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority: EBA) näher beschrieben und konkretisiert. Dieser wurde nach einer dreimonatigen Konsultation von der Europäischen Kommission mit Änderungen am 23. Mai 2016 angenommen.<sup>29)</sup>

Ziel dieses RTS zu den Kriterien für die Bestimmung von MREL ist es, trotz der individuellen Festlegung durch die Abwicklungsbehörde eine vergleichbare Vorgehensweise sowie eine einheitliche Auslegung der einzelnen Kriterien in den EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Da ein RTS mit Inkrafttreten in den EU-Mitgliedstaaten unmittelbar bindend ist, kann über dieses Instrument eine harmonisierte Festsetzung der MREL-Anforderung erreicht werden. Jedoch ist zu beachten, dass ein RTS nicht über die Vorgaben der Primärgesetzgebung, hier die BRRD, hinausgehen darf. Da das Verständnis der Europäischen Kommission hierbei von der EBA-Position abweicht, hat die Europäische Kommission

darauf verzichtet, quantitative Vorgaben für eine Mindestquote festzulegen.

## Verlustabsorptionsbetrag

Der Verlustabsorptionsbetrag wird im Ausgangspunkt anhand der nach Basel III<sup>30)</sup> zu erfüllenden Mindesteigenkapitalanforderungen bestimmt. Hintergrund ist, dass die bankaufsichtlichen Mindesteigenkapitalanforderungen bereits zum Ziel haben, unerwartete Verluste des laufenden Geschäftsbetriebs abzudecken.

Der Verlustabsorptionsbetrag zur Berechnung von MREL setzt sich daher aus der Mindesteigenkapitalanforderung (d. h. Gesamtkapitalquote in Höhe von mindestens 8% RWA), dem durch die Aufsichtsbehörde institutsindividuell festgesetzten Aufschlag sowie der Kapitalpufferanforderung zusammen beziehungsweise besteht aus der zukünftigen Leverage-Ratio-Anforderung, falls diese höher sein sollte. Die Abwicklungsbehörde kann mit Begründung gegenüber der Aufsichtsbehörde unter bestimmten Voraussetzungen einen von den Mindesteigenkapitalanforderungen abweichenden Verlustabsorptionsbetrag festsetzen, beispielsweise wenn dies notwendig ist, um Abwicklungshindernisse (z. B. zusätzlicher Kapital- oder Liquiditätsbedarf in der Abwicklung, Kontinuität kritischer Funktionen, Zugang zu Finanzmarktinfrastrukturen) zu beseitigen. Dadurch soll vermieden werden, dass die Abwicklungsbehörde als „Schattenaufseher“ agiert. Für Institute, für die im Abwicklungsplan die Liquidation in einem regulären Insolvenzverfahren vorgesehen wird,<sup>31)</sup> soll eine MREL-Anforderung lediglich in Höhe der bankaufsichtlichen Mindesteigenkapitalanforderungen festgelegt werden. Diese Ins-

*Verlustabsorptionsbetrag setzt sich grundsätzlich aus der Mindesteigenkapitalanforderung, dem durch die Aufsichtsbehörde institutsindividuell festgesetzten Aufschlag sowie der Kapitalpufferanforderung zusammen*

<sup>29</sup> Vorschlag für eine Delegierte Verordnung zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards zur Präzisierung der Kriterien im Zusammenhang mit der Methode zur Festlegung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Kommissionsdokument Nr. C/2016/2976 final). Tritt in Kraft sofern Europäisches Parlament und der Rat innerhalb von drei Monaten keinen Einspruch erheben.

<sup>30</sup> In Europa Umsetzung mittels der CRR und CRD IV.

<sup>31</sup> Siehe hierzu: Deutsche Bundesbank (2014), a. a. o.

titute müssen folglich kein zusätzliches Kapital beziehungsweise MREL-fähige Verbindlichkeiten vorhalten, um die MREL-Anforderung zu erfüllen.

## Rekapitalisierungsbetrag

*Bestimmung des Rekapitalisierungsbetrages erfolgt in Abhängigkeit der im Abwicklungsplan aufgeführten Abwicklungsstrategie*

Für Institute, für die die Abwicklungsbehörde im Abwicklungsplan kein reguläres Insolvenzverfahren, sondern eine Abwicklung vorsieht, da ersteres zur Erreichung der Abwicklungsziele nicht geeignet wäre, ist zusätzlich zum Verlustabsorptionsbetrag auch die Vorhaltung eines Rekapitalisierungsbetrages erforderlich. Dieser wird für ein Institut in Abhängigkeit der im Abwicklungsplan aufgeführten Abwicklungsstrategie bestimmt. Da bei einer Abwicklung kritische, das heißt für die Realwirtschaft und die Finanzstabilität bedeutende, Funktionen (z. B. das Kredit- und Einlagengeschäft) erhalten werden sollen (z. B. durch Übertragung auf ein Brückeninstitut), ist es essenziell, dass das Folgeinstitut, welches solche Funktionen fortführt, ausreichend kapitalisiert ist, um es im Markt zu etablieren. Dabei müssen mindestens die für eine Zulassung erforderlichen bankaufsichtlichen Mindesteigenkapitalanforderungen in Höhe von 8% RWA, beziehungsweise in Höhe der Leverage-Ratio-Anforderung, sowie ein institutsindividuell festzulegender Aufschlag erfüllt werden. Zudem sollte ein Folgeinstitut zusätzlich zu den bankaufsichtlichen Mindesteigenkapitalanforderungen auch die Kapitalpufferanforderung einhalten, ebenso wie ein vergleichbares Niveau an Eigenkapital (inkl. Kapitalpuffer) wie ähnliche Institute (Peer-Group). Die Abwicklungsbehörde muss dies deshalb im Rekapitalisierungsbetrag berücksichtigen.<sup>32)</sup> Die angemessene Rekapitalisierung eines Folgeinstituts ist für dessen Akzeptanz besonders wichtig, damit der Markt ein solches Institut als solvent einstuft, das heißt, die Marktteilnehmer ihm entsprechendes Vertrauen entgegenbringen und bereit sind, mit ihm Geschäfte einzugehen.

## Anpassungen der MREL-Anforderung

Bei der Bestimmung des Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsbetrages spielt die Abwicklungsplanung eine zentrale Rolle. Im Abwicklungsplan legt die Abwicklungsbehörde insbesondere fest, welche Abwicklungsinstrumente<sup>33)</sup> zur Erreichung der Abwicklungsziele eingesetzt werden sollen. Diese Entscheidung hat beispielsweise einen großen Einfluss auf die Höhe des Rekapitalisierungsbetrages: Bei Anwendung des Bail-in oder bei Übertragung bestimmter Funktionen auf ein neu zu errichtendes Brückeninstitut wird ein festzulegender Rekapitalisierungsbetrag voraussichtlich höher ausfallen als bei einer geplanten Veräußerung eines Instituts oder Teilen des Instituts an einen oder mehrere Marktteilnehmer. Zudem kann sich aus der Abwicklungsplanung ergeben, dass eine bestimmte Klasse MREL-fähiger Verbindlichkeiten zum Abwicklungszeitpunkt möglicherweise nicht zur Verfügung stünde. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die Abwicklungsbehörde im Rahmen der Abwicklungsplanung feststellt, dass bei einer Abwicklung bestimmte grundsätzlich bail-in-fähige Verbindlichkeiten, die zugleich MREL-fähig sind, möglicherweise im Einzelfall vom Bail-in ausgenommen werden müssten.<sup>34)</sup> Gründe für einen Ausschluss könnten beispielsweise sein, dass ein Bail-in dieser Verbindlichkeiten innerhalb einer angemessenen Frist nicht möglich ist oder der Ausschluss notwendig ist, um die Kontinuität kritischer Funktionen sicherzustellen. Die Abwicklungsbehörde muss diesem Umstand bei der Festlegung der MREL-Anforderung Rechnung tragen, sodass auch unter Berück-

<sup>32</sup> Art. 7 f. Vorschlag für eine Delegierte Verordnung zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards zur Präzisierung der Kriterien im Zusammenhang mit der Methode zur Festlegung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten. Kommissionsdokument Nr. C/2016/2976 final.

<sup>33</sup> Unternehmensveräußerung, Brückeninstitut, Ausgliederung von Vermögenswerten (Bad Bank), Gläubigerbeteiligung (Bail-in) (siehe: Art. 37 Abs. 3 BRRD bzw. Umsetzung in § 77 Abs. 1 SAG).

<sup>34</sup> Art. 44 Abs. 3 BRRD bzw. Umsetzung in § 92 SAG.

sichtigung solcher Ausnahmen insgesamt ausreichend MREL-fähige Verbindlichkeiten vorhanden sind, um die Abwicklungsstrategie umzusetzen.

Im Gegensatz dazu hat die Abwicklungsbehörde die Möglichkeit, die MREL-Anforderung zu reduzieren, wenn von einem Beitrag des Einlagensicherungssystems zur Finanzierung der Abwicklung ausgegangen werden kann. Hintergrund ist die Haftungskaskade nach BRRD: Während gedeckte Einlagen vom Bail-in ausgenommen sind, findet gegebenenfalls eine Kostentragung der zuständigen Einlagensicherungssysteme statt, und zwar dann, wenn sie eine Barleistung zur Abwicklungsfinanzierung erbringen müssen. Die Höhe der Leistung entspricht dann dem Betrag, der auf die Einleger entfallen wäre, wenn sie nicht vom Bail-in befreit wären.<sup>35)</sup> Mit einem Beitrag des Einlagensicherungssystems kann also erst gerechnet werden, wenn es wahrscheinlich ist, dass das Ende der Haftungskaskade erreicht und die Einleger im Abwicklungsfall herangezogen werden würden. Ein solches Szenario ist allerdings für die Mehrheit der Abwicklungsfälle als eher unwahrscheinlich anzusehen.

Grundsätzlich soll die Abwicklungsbehörde bei Bestimmung der MREL-Anforderung das jeweilige Geschäftsmodell und Risikoprofil der Institute berücksichtigen. Zu diesem Zweck wird sie Informationen aus dem aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process: SREP) einbeziehen. Dieser dient der Festlegung der institutsindividuellen bankaufsichtlichen Anforderungen und gibt der Bankenaufsicht einen einheitlichen Rahmen zur Bewertung der Gesamtrisikosituation der Institute vor. Gegenstand ist unter anderem eine Geschäftsmodellanalyse, die Angemessenheit von internen Kontrollsystemen und Risikomanagementmethoden, die Angemessenheit der Kapitalausstattung sowie eine Beurteilung der Liquiditäts- und Refinanzierungssituation der Institute.

Vor dem Hintergrund ihrer Größe und Bedeutung für die Finanzstabilität wird Instituten innerhalb des SSM, von denen im Falle ihres Scheiterns ein systemisches Risiko ausgeht, besondere Beachtung geschenkt. Da im Falle einer Abwicklung dieser Institute eine Inanspruchnahme des einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund: SRF) nötig werden könnte, sollte die Abwicklungsbehörde bei der Festlegung der MREL-Anforderung für systemrelevante Institute berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für den Zugang zum SRF erfüllt sind. So sind Beitragsleistungen des SRF nur nach einem vorherigen Beitrag der Eigentümer und Gläubiger zum Verlustausgleich und zur Rekapitalisierung in Höhe von mindestens 8% der Gesamtverbindlichkeiten eines Instituts zulässig.<sup>36)</sup>

## Anerkennungskriterien

Ebenso wie bei TLAC spielt bei MREL nicht nur die Höhe, sondern auch die Qualität der anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten eine wichtige Rolle, um sicherzugehen, dass MREL im Abwicklungsfall effektiv zur Verfügung steht und so die Abwicklungsziele erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund hat der europäische Gesetzgeber Merkmale festgelegt, die MREL-fähige Verbindlichkeiten erfüllen müssen.<sup>37)</sup> Hierdurch soll sichergestellt werden, dass diese rechtssicher zur Verlusttragung beitragen können und insbesondere Bank Runs oder Ansteckungseffekte vermieden werden. MREL-fähige Verbindlichkeiten sollten zudem verlässlich bewertbar sein und zum Zeitpunkt der Abwicklung zur Verfügung stehen. In diesem Sinne sind – ähnlich wie bei TLAC – beispielsweise gedeckte Einlagen und Einlagen von natürlichen

*Anforderungen  
an MREL-fähige  
Verbindlichkeiten*

<sup>35</sup> Art. 109 BRRD bzw. Umsetzung in § 145 SAG.

<sup>36</sup> In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass eine Anforderung von 8% der Gesamtverbindlichkeiten für die Mehrzahl der als systemrelevant erachteten deutschen Institute voraussichtlich höher wäre als die ab 2022 gültige TLAC-Anforderung von 18% RWA bzw. 6,75% Leverage Ratio.

<sup>37</sup> Art. 45 Abs. 4 BRRD bzw. Umsetzung in § 49 Abs. 2 SAG.

Personen sowie kleinen und mittelständischen Unternehmen oberhalb der Sicherungsgrenze sowie Derivate nicht MREL-fähig. Weiterhin darf ein MREL-fähiges Instrument nicht besichert sein und muss eine Restlaufzeit von mindestens einem Jahr aufweisen. Diese Kriterien sichern auf der einen Seite eine gewisse Qualität der MREL-fähigen Verbindlichkeiten, auf der anderen Seite gewährleisten sie darüber hinaus ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit und somit gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Banken in den EU-Mitgliedstaaten.

## Festsetzung der MREL-Anforderung für deutsche Institute

*SRB und FMSA als Abwicklungsbehörden*

Für von der EZB direkt beaufsichtigte Institute und für grenzüberschreitende Gruppen, für die das Einheitliche Abwicklungsgremium (Single Resolution Board: SRB) im Rahmen des SRM direkt zuständig ist, sowie dann, wenn ein Mitgliedstaat diese Kompetenz nach Artikel 7 Absatz 5 SRM-VO übertragen hat,<sup>38)</sup> erfolgt die Festsetzung der MREL-Anforderung durch das SRB nach Anhörung der zuständigen Aufsichtsbehörden. Das SRB kommuniziert seine Entscheidung der nationalen Abwicklungsbehörde, in Deutschland der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA), die den Beschluss gegenüber den Instituten umsetzt. Für die anderen in Deutschland ansässigen Institute setzt die FMSA die MREL-Anforderungen im Benehmen mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) fest. Dabei wird sie sich an etwaigen Leitlinien orientieren, die das SRB erarbeitet, um eine kohärente Anwendung der MREL-Anforderungen innerhalb der Bankenunion sicherzustellen. Zudem kann das SRB allgemeine Anweisungen gegenüber den nationalen Abwicklungsbehörden erlassen.<sup>39)</sup>

Zur Festsetzung der MREL-Anforderung müssen die Abwicklungsbehörden über eine ausreichende Informationsgrundlage verfügen. Während einige wenige Daten bereits im existierenden Meldewesen vorhanden sind, muss ein

Großteil der dafür erforderlichen Daten neu erhoben werden. Die Bundesbank ist bei der MREL-Festsetzung vor allem in ihrer Zuständigkeit für die laufende Überwachung der Banken eingebunden, das heißt unter anderem bei der Informationsbereitstellung und -beschaffung.

Da die MREL-Anforderung unter anderem von der Abwicklungsstrategie für das jeweilige Institut abhängt, erfolgt die MREL-Festsetzung im Rahmen der Abwicklungsplanung. Bei grenzüberschreitenden Institutsgruppen ist dabei im Besonderen auch eine Koordination im Rahmen der Abwicklungskollegien<sup>40)</sup> (Resolution Colleges) erforderlich. Das SRB und die FMSA arbeiten neben den anderen nationalen Abwicklungsbehörden derzeit intensiv an der Erstellung von Abwicklungsplänen. Die ersten MREL-Anforderungen werden daher voraussichtlich zunächst für die großen Banken in der EU festgelegt werden. Inwiefern diese öffentlich kommuniziert werden sollen, ist noch offen. Auch wenn das SRB betont, dass MREL eine institutsindividuelle Entscheidung erfordert, wird eine MREL-Anforderung in Höhe von 8% der Gesamtverbindlichkeiten als Richtwert für alle Banken unter SRB-Verantwortung als wahrscheinlich erachtet, da erst nach einem Bail-in in Höhe von mindestens 8% der Verbindlichkeiten eines Instituts der SRF genutzt werden kann.

## Offene Punkte

Einige zentrale Punkte zur Anwendung der neuen MREL-Anforderung, die auch nach Veröffentlichung des RTS derzeit weiterhin offen sind, sollten im Rahmen des geplanten Rechtsaktes der Europäischen Kommission zur Imple-

*Resolution Colleges bei grenzüberschreitenden Institutsgruppen*

*Klärung der letzten offenen Punkte durch die Europäische Kommission zu erwarten*

<sup>38</sup> Siehe: Deutsche Bundesbank (2014), a. a. O.

<sup>39</sup> Art. 31 Abs. 1 lit. a SRM-VO.

<sup>40</sup> Abwicklungskollegien dienen bei Instituten mit mindestens einer Tochter oder Niederlassung in einem Euro-Mitgliedstaat und einer anderen in einem nicht am SSM teilnehmenden EU-Mitgliedstaat oder Drittland der Zusammenarbeit und Koordination der verschiedenen in einer grenzüberschreitenden Abwicklung beteiligten Behörden.

mentierung von TLAC im Hinblick auf Anpassungen der BRRD adressiert werden:

*Behandlung der Kapitalpufferanforderung*

- Während bei TLAC geregelt wurde, dass die Kapitalpufferanforderung zusätzlich zur TLAC-Anforderung erfüllt werden muss und somit eine Doppelverwendung von hartem Kernkapital ausgeschlossen wird, gibt es eine solche Klarstellung in den MREL-Regelungen nicht. Sollte dadurch bei MREL hartes Kernkapital sowohl zur Erfüllung der Kapitalpuffer- als auch der MREL-Anforderung genutzt werden können, wäre die Funktionsweise der Kapitalpuffer nicht mehr gewährleistet und eine MREL-Verletzung würde vor einer Kapitalpufferverletzung eintreten. Dies würde aber die Funktionsweise der Kapitalpuffer außer Kraft setzen, da diese bewusst vor die sonstigen Kapitalanforderungen geschaltet wurden, damit sie in Stresszeiten „atmen“, also abgebaut werden können, während die sonstigen Kapitalanforderungen inklusive der MREL-Anforderung zu jeder Zeit erfüllt sein müssen.

*Sanktionsmechanismen*

- Weiterhin sollte in den MREL-Regelungen analog zu TLAC auch klargestellt werden, dass bei einer (wahrscheinlichen) Unterschreitung der MREL-Anforderung die gleichen Konsequenzen gelten wie bei einer Unterschreitung der Mindesteigenkapitalanforderungen. Auch etwaige weitere Sanktionsmaßnahmen sollten in diesem Zusammenhang definiert werden.

*Nachrangigkeit (Subordination)*

- Während für TLAC-fähige Verbindlichkeiten die Anforderung gilt, dass sie nachrangig zu nicht TLAC-fähigen Verbindlichkeiten sein müssen, ist dies für die MREL-Fähigkeit derzeit nicht vorgesehen. Vor dem Hintergrund einer effektiven und rechtssicheren Ausgestaltung der MREL-Anforderung und des Bail-in sowie größerer Transparenz für Marktteilnehmer wäre dies jedoch wünschenswert.

*Halterestriktionen*

- Die BRRD enthält keine Vorgaben, wie mit gegenseitigen Investitionen von Instituten in MREL-fähige Verbindlichkeiten umgegangen

werden soll. Solche Investitionen bergen jedoch Ansteckungsrisiken, denen – analog zu TLAC – durch regulatorische Vorgaben begegnet werden sollte.

## ■ Fazit

Eines der übergeordneten Ziele der Reforminitiativen nach der letzten Finanzkrise war die Lösung der Too-Big-To-Fail-Problematik. Unter anderem soll es künftig möglich sein, auch systemische Institute geordnet abwickeln zu können, ohne dadurch die Finanzstabilität zu gefährden oder aber den Steuerzahler zu belasten. Vor diesem Hintergrund wurden seit 2011 spezielle Abwicklungsregime für Banken eingeführt und damit ein wichtiger Schritt zur Wiederherstellung des marktwirtschaftlichen Prinzips des Gleichlaufs von Haftung und Kontrolle gemacht. Insbesondere mit dem Bail-in wurde ein neues Instrument eingeführt, welches die Verlusttragung durch Eigentümer und Gläubiger gewährleistet. Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und somit Glaubwürdigkeit des Bail-in sind ausreichende Verlustpuffer erforderlich. Deshalb wurden auf globaler sowie europäischer Ebene neue Mindestanforderungen für Banken entwickelt. Zum einen der TLAC-Standard, der auf G20-Ebene verabschiedet wurde und ab dem Jahr 2019 verbindlich für alle G-SIB gelten soll. Zum anderen MREL, eine institutspezifische Anforderung, die von den zuständigen Abwicklungsbehörden für europäische Institute festgelegt werden wird.

*TLAC und MREL sind grundlegende Voraussetzung für Funktionsfähigkeit des Bail-in-Instruments und Glaubwürdigkeit des neuen Abwicklungsregimes*

Die zentrale Bedeutung der neuen Mindestanforderungen TLAC und MREL wird durch einen Blick auf die Haftungskaskade in der Abwicklungsfinanzierung verdeutlicht: Das Bail-in als erstes Instrument zur Abwehr der Gefährdung der Finanzstabilität und der Belastung der Steuerzahler kann nur funktionieren, wenn ein abzuwickelndes Institut über ausreichend Verlustabsorptionsmasse verfügt, die zeitnah und rechtssicher zur Verlustdeckung herangezogen werden kann. Die neuen Mindestanforderungen in Form von TLAC beziehungsweise MREL

sind damit eine grundlegende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Bail-in-Instruments und folglich die Glaubwürdigkeit des neuen Abwicklungsregimes. Gleichzeitig ist es notwendig, dass für TLAC und MREL eindeutige Kriterien gelten, die dafür sorgen, dass diese Verbindlichkeiten im Abwicklungsfall verlässlich zur Verfügung stehen. Ein zentrales Element ist dabei das Nachrangigkeitskriterium, das für TLAC verbindlich eingeführt wurde, aber auch für MREL gelten sollte. Wichtig bei der MREL Festsetzung ist, dass diese einerseits in ausreichender Höhe festgelegt wird, gleichzeitig aber dabei die Institute nicht überfordert werden dürfen, das heißt für die Erfüllung der Anforderungen entsprechende Übergangsfristen eingeräumt werden. Abschließend ist anzumerken, dass die noch offenen Punkte bei der MREL-Ausgestaltung, wie beispielsweise die Behandlung der Puffer und die finale Festlegung der

Kriterien für die MREL-Fähigkeit, zügig und ziel führend geklärt werden sollten, um Klarheit für Banken und Investoren zu schaffen.

Letztlich können die Abwicklungsregeln nur glaubwürdig und wirksam sein, wenn diese auch konsequent umgesetzt und angewendet werden. Verschiedentlich sind politische Initiativen beobachtbar, die auf eine Aufweichung der neuen Regelungen abzielen. Dies wäre hingegen das falsche Signal und würde die Glaubwürdigkeit der Abwicklungsregelungen gefährden. Ein funktionsfähiger Abwicklungsmechanismus ist ein wichtiger Schritt hin zu einer Auflösung der engen Verbindung von Banken und Staaten. Weitere müssen folgen, wie beispielsweise die Begrenzung beziehungsweise Eigenkapitalunterlegung der Kreditvergabe von Banken an Staaten und ein stärker harmonisiertes Insolvenzrecht auf internationaler Ebene.