

23.06.20

Unterrichtung durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu der EntschlieÙung des Bundesrates betreffend EU-Bankenregulierung zielgenau verbessern - mit Fokus auf kleine und mittlere Banken sowie zum Nutzen der Realwirtschaft

C(2020) 4113 final

siehe Drucksache 661/19 (Beschluss)



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 17.6.2020
C(2020) 4113 final

Herrn
Dietmar WOIDKE
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3–4
10117 Berlin
DEUTSCHLAND

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für die im Wege seiner Entschließung „EU-Bankenregulierung zielgenau verbessern – mit Fokus auf kleine und mittlere Banken sowie zum Nutzen der Realwirtschaft“ vorgebrachte Stellungnahme.

Diese ist besonders deshalb aktuell, weil sich vor dem Hintergrund der derzeitigen COVID-19-Krise die Frage stellt, ob der geltende Regulierungs- und Aufsichtsrahmen es dem EU-Bankensektor tatsächlich ermöglicht, die Wirtschaft und insbesondere KMU wirksam zu unterstützen. Die aktuellen Herausforderungen geben der Kommission überdies Gelegenheit, die Wirksamkeit der geltenden Vorschriften besser zu überwachen und zu beurteilen.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der EU-Bankensektor heute im Vergleich zur Finanzkrise vor zehn Jahren wesentlich besser für Herausforderungen wie die aktuelle COVID-19-Krise gewappnet ist. Im Zuge der nach der Finanzkrise durchgeführten Reformen haben die Banken in der EU ihre Kapitalausstattung, ihre Liquidität und die Stabilität ihrer Finanzierungsquellen erheblich erhöht, weshalb sie heute nicht nur besser aufgestellt, sondern auch eher in der Lage sind, die Kreditvergabe an Haushalte und Unternehmen, einschließlich KMU, aufrechtzuerhalten.

Nichtsdestotrotz wird die Kommission die wirtschaftlichen Anfälligkeiten im Finanzsektor auch weiter aufmerksam verfolgen, zumal die wirtschaftlichen Folgen der noch immer andauernden teilweisen Beschränkung der Unternehmenstätigkeiten in der EU und bei ihren Handelspartnern derzeit noch nicht voll absehbar sind. Die Kommission ist sich bewusst, dass jede Verlängerung der COVID-19-bedingten Beschränkungen sich letztlich auf die Gewinne der Banken und die Qualität ihrer Aktiva auswirken würde. Damit die Banken ihren Teil dazu beitragen können, Haushalte und Unternehmen bei der Bewältigung der Krise zu helfen, und um einer raschen Erholung

den Weg zu bereiten, hat die Kommission am 28. April ein Bankenpaket¹ angenommen, das den Banken die Kreditvergabe erleichtern soll. Dieses Paket umfasst eine erläuternde Mitteilung zu den Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften der EU („Unterstützung von Unternehmen und Haushalten in der COVID-19-Krise“) sowie gezielte Änderungen an der Eigenmittelverordnung (CRR). Die Kommission führt derzeit einen Dialog mit dem Finanzsektor sowie mit Vertretern von Unternehmen und Verbrauchern, um bewährte Verfahren weiterzuentwickeln und die Kreditvergabe an die Realwirtschaft zu fördern.

Infolge des Beschlusses des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vom 3. April über seine politische Agenda² hat auch die Kommission, ihren eigenen Zeitrahmen für die Umsetzung der finalen Basel-III-Reformen überarbeitet.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Kommission die Gelegenheit, zu den vom Bundesrat in seiner Entschließung dargelegten Punkten Stellung zu nehmen.

Die Kommission sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs mit dem Bundesrat erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

Maroš Šefčovič
Vizepräsident

Valdis Dombrovskis
Vizepräsident

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für die Generalsekretärin

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/200428-banking-package-communication_de

² <https://www.bis.org/press/p200403.htm>

Anhang

Die Kommission begrüßt die Stellungnahme des Bundesrates zu diesem wichtigen Thema und erachtet dessen detaillierte Arbeiten in diesem Bereich als einen wichtigen Beitrag zur laufenden Debatte.

Im Folgenden legt die Kommission ihren Standpunkt zu den in der Stellungnahme angesprochenen Punkten dar.

Zu den Punkten 1 bis 4: *Wenngleich die Kommission ihre Bemühungen zur Weiterentwicklung der Kapitalmarktunion fortsetzt, trifft es zu, dass die Finanzierung durch Banken noch viele Jahre lang eine entscheidende und verlässliche Finanzierungsquelle für KMU darstellen wird und dass Banken verschiedener Größe und mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen in der EU in diesem Bereich weiterhin aktiv bleiben werden.*

Mit ihren im Anschluss an die Krise von 2008-2009 erlassenen Finanzmarktvorschriften hat die EU den Bankensektor sowie die Resilienz der einzelnen Banken gegenüber Krisensituationen erheblich gestärkt und u. a. deren Kapitalausstattung, Liquidität sowie die Stabilität ihrer Finanzierungsquellen verbessert. Auch trifft zu, dass die Finanzmarktregulierung nach der Krise die Befolgungskosten für die Banken in der EU erhöht hat. Dies wird in einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 2019 bestätigt. Bei kleinen Banken stiegen die einmaligen Kosten von 2 % auf 3 %, während sich die laufenden Kosten von 0,9 % auf 2,4 % erhöht haben. Bei Großbanken haben sich die einmaligen Kosten von 2,2 % auf 2,8 % und die laufenden Kosten von 0,3 % auf 2,9 % erhöht. Dieser Kostenanstieg ist größtenteils gerechtfertigt, da die neuen Vorschriften den Bankensektor in der EU besser auf Stresssituationen wie die gegenwärtige vorbereitet haben.

Zu Punkt 6 und Punkt 7 Buchstabe a: *Die Kommission begrüßt den Vorschlag des Bundesrates, bei neuen Regulierungsvorhaben auch vereinfachte Versionen zu erlassen, die weniger aufwendig in der Umsetzung sind, zugleich aber die Erreichung der aufsichtsrechtlichen Ziele sicherstellen. Die Wahrung der Finanzstabilität und der Schutz der Einleger sind wichtige Ziele, die bei der Ausarbeitung solcher vereinfachten Vorschriften zu berücksichtigen wären. Die Kommission weist darauf hin, dass die Eigenmittelverordnung (CRR) bereits vereinfachte Vorschriften wie Standardansätze umfasst, die von kleineren Banken genutzt werden können, und erwägt derzeit nicht, diese zu ändern.*

Zu Punkt 7 Buchstabe b: *Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) hat mit der Überprüfung des Rahmens für aufsichtliche Meldungen begonnen, wobei es aufgrund der COVID-19-Krise zu Verzögerungen im Hinblick auf den entsprechenden Überprüfungsbericht kommen dürfte. Nichtsdestotrotz geht die Kommission davon aus, dass die EBA Wege finden wird, die Kosten der aufsichtlichen Meldungen erheblich zu senken. Ferner ist sich die Kommission der Doppelungen durch nationale*

Meldevorgaben bewusst und vertraut darauf, dass die nationalen Behörden Schritte zu deren Beseitigung unternehmen und somit den Meldeaufwand verringern.

Zu Punkt 7 Buchstabe c: *Die Schaffung einer integrierten Meldeplattform kann die alle zwei Jahre von der EBA organisierten EU-weiten Stresstests nicht ersetzen. Die Solvenz-Stresstests in der EU beruhen auf einem eingeschränkten Bottom-up-Ansatz. Sie werden auf der höchsten Konsolidierungsebene in der EU (auf Gruppenebene) durchgeführt und auf eine Stichprobe angewandt, die etwa 70 % der Summe der Aktiva der Banken in der EU ausmacht; demnach sind in erster Linie Großbanken an diesem Verfahren beteiligt. Die Beteiligung der Banken geht jedoch über die bloße Bereitstellung der für die Pflege einer integrierten Meldeplattform erforderlichen Informationen hinaus. Da die Banken bei den von der EBA organisierten Stresstests anhand eines hypothetischen Szenarios Prognosen erstellen müssen, stellen sie nicht nur passiv Informationen bereit. Zwar müssen sie nach der vereinbarten gemeinsamen Methodik vorgehen, doch dürfen sie ihre eigenen Modelle zur Berechnung der Auswirkungen der Schocks auf ihre Bilanzen sowie zur Projektion ihrer Kapitallage unter Stressbedingungen entwickeln und anwenden, um auf diese Weise effiziente Risikomanagementverfahren zu entwickeln.*

Zu Punkt 7 Buchstabe d: *Die Frage, ob kleine Institute vom Prozess der aufsichtlichen Überprüfung und Bewertung (SREP) ausgenommen werden sollten, muss vor dem Hintergrund der jüngsten Anpassungen dieses Rahmens geprüft werden, durch die sich die Verhältnismäßigkeit und Vorhersehbarkeit des SREP verbessert hat. So wurde mit Artikel 97 Absatz 4 der Bankenrichtlinie (CRD) ein Element der Verhältnismäßigkeit eingeführt, indem die zuständigen Behörden dazu angehalten wurden, „unter Berücksichtigung der Größe, der Systemrelevanz und der Art, des Umfangs und der Komplexität der Geschäfte des betreffenden Instituts die Häufigkeit und Intensität der Überprüfung und Bewertung ... fest[zulegen] und ... dabei dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung [zu tragen]“. Dies wurde in den von der EBA herausgegebenen (und zuletzt im Juli 2018 überarbeiteten) SREP-Leitlinien in Form einer Kategorisierung von Banken umgesetzt, der eine Reihe von Kriterien wie die Größe und die Komplexität von Banken zugrunde liegen. In diesen Leitlinien werden für jede dieser Kategorien unterschiedliche zeitliche Abstände für die SREP-Bewertung vorgeschlagen (von einem ein- bis zu einem dreijährigen Zeitrahmen für den vollständigen Abschluss des SREP), womit Verhältnismäßigkeit bei der Durchführung der SREP-Bewertung gewährleistet wird. Allgemein betrachtet bilden die SREP-Leitlinien der EBA den Rahmen für die SREP-Bewertung, wodurch ein Mindestmaß an Fairness bei den Wettbewerbsbedingungen sowie Vergleichbarkeit und Transparenz bei der Festlegung der Anforderungen der Säule 2 und der Eigenmittelzielkennziffer sichergestellt werden. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die derzeit geltenden SREP-Leitlinien aktuell von der EBA überprüft werden, nachdem im Juni 2019 die neue Bankenrichtlinie (CRD V) angenommen wurde, mit der unter anderem die neue Kategorie kleiner und nicht komplexer Institute eingeführt wurde. Darüber hinaus werden in der neuen Bankenrichtlinie zusätzliche Elemente der SREP-Analyse präzisiert und der Ermessensspielraum der Aufsichtsbehörden bei der Verhängung zusätzlicher Eigenmittelanforderungen erheblich eingeschränkt, indem festgelegt wird, welche Risiken abgedeckt werden können und indem die Erheblichkeit dieser Risiken*

sichergestellt und eine Begründung der aufsichtsrechtlichen Maßnahmen im Einzelfall verlangt wird.

Zu Punkt 7 Buchstabe e: Im risikobasierten Eigenkapitalrahmen werden die Eigenmittelanforderungen in erster Linie auf der Grundlage einer Bewertung der bisherigen Risiken in jeder Anlageklasse festgelegt. Der Rahmen für die Verschuldungsquote dagegen wurde so konzipiert, dass er eine Unterbewertung von Risiken verhindert und daher alle Risikopositionen ungeachtet ihres geschätzten Risikoniveaus gleichbehandelt. Beide Rahmen entfalten ihre volle Wirkung daher am besten, wenn sie einander ergänzen. So könnten durch eine bloße Anforderung an die Verschuldungsquote beispielsweise Anreize für Banken geschaffen werden, mehr in risikoreiche Vermögenswerte zu investieren, da für die Finanzierung dieser Positionen im Vergleich zu Positionen mit einem geringeren Risiko keine zusätzlichen Eigenmittel erforderlich wären. Diesem unerwünschten Effekt kann nur durch Anwendung des risikobasierten Eigenkapitalrahmens entgegengesteuert werden. Darüber hinaus könnten deutschen Unternehmen, die in der Regel über gute Sicherheiten verfügen, höhere Finanzierungskosten entstehen, da diese Sicherheiten die im Rahmen der Anforderung an die Verschuldungsquote bestehenden Eigenmittelanforderungen an eine Bank nicht senken würden. Folglich ist die geplante Einführung einer verbindlichen Anforderung an die Verschuldungsquote nach wie vor sinnvoll, allerdings einzig als ergänzende Maßnahme, während der risikobasierte Eigenkapitalrahmen weiterhin das wichtigste Instrument der für alle Banken in der Union geltenden Solvabilitätsvorschriften darstellen sollte.

Zu Punkt 7 Buchstabe f: Der neue Kreditrisiko-Standardansatz (KSA) für Risikopositionen gegenüber multilateralen Förderbanken und Banken sieht bereits ein hohes Maß an Risikosensitivität vor. So ist das auf Risikopositionen gegenüber Banken mit hohem Rating anwendbare Risikogewicht deutlich geringer als das Risikogewicht für Banken mit niedrigerem Rating. Darüber hinaus sieht der Ansatz für die externe Kreditrisikobewertung (External Credit Risk Assessment Approach, ECRA) vor, dass Risikopositionen gegenüber Banken ohne Rating nach dem Ansatz für die standardisierte Kreditrisikobewertung (Standardised Credit Risk Assessment Approach, SCRA) behandelt werden sollten. Nach dem SCRA können diese Forderungen je nach Risiko ein Risikogewicht zwischen 20 % und 150 % erhalten. Die Kommission wird gebührend prüfen, ob der Rahmen eine hinreichende Risikosensitivität für Fälle wie den vom Bundesrat in Punkt 7 Buchstabe f seiner Entschließung dargelegten Fall bietet.

Zu Punkt 8: Die Kommission setzt sich weiterhin dafür ein, übermäßig belastende Regulierungskosten zu vermeiden, insbesondere für kleine Banken, aber auch für andere Institute. Der Vorschlag des Bundesrates, dieses Ziel durch eine Verringerung der aufsichtlichen Regulierung und der Intensität der Beaufsichtigung mittlerer Banken zu erreichen, sollte unter Berücksichtigung der Besonderheiten des europäischen Bankenmarktes äußerst sorgfältig geprüft werden. Eine bloße Gegenüberstellung der Gesamtaktiva von Instituten in der EU einerseits und Instituten in den USA oder der Schweiz andererseits wäre nicht ausreichend, um Schlussfolgerungen zu ziehen, insbesondere da sich die EU aus Mitgliedstaaten mit Bankensektoren unterschiedlicher

Größe zusammensetzt. In einigen kleineren Mitgliedstaaten machen die Gesamtaktiva der meisten Banken weniger als 30 Mrd. EUR aus, doch halten diese erhebliche Marktanteile und sind in ihrem Mitgliedstaat systemrelevant. Bei diesen Banken wäre eine Lockerung der Vorschriften und der Aufsicht nicht gerechtfertigt. Bislang liegen der Kommission weder im Hinblick auf eine mögliche Lockerung der Vorschriften für Institute mit Gesamtaktiva zwischen 5 und 30 Mrd. EUR noch in Bezug auf in diesem Fall zu erwägende spezifische Vorschriften stichhaltige Anhaltspunkte vor. Auch sei daran erinnert, dass die derzeit in den Vorschriften vorgesehene Verhältnismäßigkeit auch dieser Kategorie von Banken zugutekommt.

Zu Punkt 9: *Die Kommission ist entschlossen, die Basel-III-Vereinbarung in der EU getreu umzusetzen, um den Rahmen für die Bankenaufsicht nach der Krise zu vervollständigen, und dabei den europäischen Besonderheiten und der Notwendigkeit, die Diversität des europäischen Bankensektors zu wahren, Rechnung zu tragen und das von den beiden gesetzgebenden Organen formulierte Ziel zu berücksichtigen, dass die Reformen nicht zu einer erheblichen Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für den Bankensektor insgesamt führen.*

Zu den Punkten 10 und 12: *Die Kommission prüft derzeit sorgfältig die verschiedenen Optionen, die im Rahmen des endgültigen Basel-III-Pakets für die Risikogewichtung von Forderungen gegenüber Unternehmen nach dem Kreditrisiko-Standardansatz zur Verfügung stehen: ECRA und SCRA. Um diesen Aspekt abschließend zu prüfen, wird die Kommission auch eine mögliche weitere Anwendung des sogenannten „Faktors zur Unterstützung von KMU“ berücksichtigen müssen, dessen Anwendungsbereich und Wirkung durch die im Wege von CRR2 vorgenommenen jüngsten Änderungen an der Eigenmittelverordnung erheblich erweitert wurden.*

Zu Punkt 11: *Die Kommission prüft derzeit sorgfältig mögliche unbeabsichtigte Folgen der Einführung der im Rahmen des Kreditrisiko-Standardansatzes geltenden neuen Risikogewichtung von Beteiligungspositionen, insbesondere für spezifische Verbundstrukturen oder andere institutsbezogene Sicherungssysteme, und nimmt diesen vom Bundesrat in seiner EntschlieÙung vorgebrachten Aspekt gebührend zur Kenntnis.*

Zu Punkt 13: *Ein Granularitätsfaktor für die Risikopositionsklasse „Mengengeschäft“ im Rahmen des Standardansatzes war bereits in den Basel-II-Vorschriften vorgesehen. Das endgültige Basel-III-Paket bietet im Hinblick auf diesen Faktor zusätzliche Flexibilität (siehe Absatz 55 Basel III: „... es sei denn, die nationalen Aufsichtsbehörden haben eine andere Methode festgelegt, um eine zufriedenstellende Risikostreuung des regulatorischen Retail-Portfolios sicherzustellen“). In diesem Zusammenhang wird die Kommission die vom Bundesrat in seiner EntschlieÙung unter Punkt 13 vorgebrachten Ausführungen gebührend berücksichtigen und sorgfältig prüfen, ob Artikel 123 Buchstabe b der Eigenmittelverordnung neu formuliert werden muss.*

Zu Punkt 14: *Die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Anmerkungen. Beide Optionen – sowohl eine Gesamtbetrachtung des Darlehens („whole-loan-approach“) als auch eine Aufteilung des Darlehens in Tranchen („loan-splitting-approach“) – werden von der Kommission derzeit sorgfältig geprüft, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass*

bei der Umsetzung der entsprechenden Basel-III-Vorschriften in der Eigenmittelverordnung keine Möglichkeiten für Aufsichtsarbitrage geschaffen werden sollten.

Zu Punkt 15: *Wie bereits in den 2011 veröffentlichten ursprünglichen Basel-III-Standards für das CVA-Risiko ist auch in den 2017 veröffentlichten endgültigen Basel-III-Standards nicht vorgesehen, dass ganze Kategorien von Geschäften bei der Berechnung der Eigenmittelanforderung für das CVA-Risiko ausgenommen werden.*

Im Gegensatz dazu sieht die CRR eine Reihe von Ausnahmen von der Eigenmittelunterlegung des CVA-Risikos vor (Geschäfte mit bestimmten nichtfinanziellen oder staatlichen Gegenparteien bzw. mit bestimmten Pensionsfonds sowie bestimmte gruppeninterne Geschäfte), um zu verhindern, dass die Kosten von Derivategeschäften mit solchen Gegenparteien aufgrund der Einführung der Eigenmittelanforderungen für das CVA-Risiko übermäßig steigen.

Mit dem in der endgültigen Basel-III-Vereinbarung vorgesehenen Standard für das CVA-Risiko würden die bekannten Mängel des in der ursprünglichen Basel-III-Vereinbarung vorgesehenen Standards behoben, indem den tatsächlichen CVA-Risiken für Banken besser Rechnung getragen würde. Im Rahmen der laufenden Überwachung der Auswirkungen des in der endgültigen Basel-III-Vereinbarung vorgesehenen Standards für das CVA-Risiko stellte der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) allerdings fest, dass bei der Kalibrierung dieses Standards das vereinbarte Ziel nicht erreicht wurde. Daher erwägt der Ausschuss derzeit eine Kalibrierung anhand dieses Standards, um dessen Auswirkungen auf das Eigenkapital zu verringern. Dieses Verfahren wird voraussichtlich im Laufe dieses Jahres abgeschlossen.

Zu Punkt 16: *Wie dem Bundesrat vielleicht bereits bekannt ist, wurde die Frist für die Umsetzung der im Dezember 2017 fertiggestellten Basel-III-Standards vom Basler Ausschuss vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise um ein Jahr auf den 1. Januar 2023 verschoben. Die entsprechenden Übergangsregelungen für die Eigenmitteluntergrenze („output floor“) wurden ebenfalls um ein Jahr und somit bis zum 1. Januar 2028 verlängert. Die Kommission prüft derzeit, wie dieser Aufschub in ihrem eigenen Zeitplan berücksichtigt werden kann und wie viel Zeit den Banken für die Umsetzung der neuen Vorschriften eingeräumt werden sollte.*