

Bundesrat

Drucksache 460/20

11.08.2020

EU - Fz - In - Wi

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 mit dem Ziel, die wirtschaftliche Erholung von der COVID-19-Pandemie durch Anpassungen am Verbriefungsrahmen zu unterstützen

COM(2020) 283 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Die Europäische Zentralbank und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: Drucksache 454/15 = AE-Nr. 150670



Brüssel, den 24.7.2020
COM(2020) 283 final

2020/0156 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 mit dem Ziel, die wirtschaftliche Erholung von der COVID-19-Pandemie durch Anpassungen am Verbriefungsrahmen zu unterstützen

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2020) 120}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Mit der Verordnung (EU) Nr. 575/2013¹ des Europäischen Parlaments und des Rates („Eigenkapitalverordnung“, im Folgenden „CRR“) und der Richtlinie 2013/36/EU² („Eigenkapitalrichtlinie“, im Folgenden „CRD“) wird der aufsichtsrechtliche Rahmen für in der Union tätige Kreditinstitute abgesteckt. Die CRR und die CRD wurden nach der Finanzkrise von 2008/2009 erlassen, um die im EU-Finanzsektor tätigen Institute krisenfester zu machen, wobei die mit den internationalen Partnern der EU und insbesondere mit dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) vereinbarten globalen Standards in weiten Teilen als Grundlage dienten.

In der Folge wurde die CRR mehrfach geändert, um verbleibende Schwachstellen im aufsichtsrechtlichen Rahmen zu beheben und weitere Reformen umzusetzen, die auf globaler Ebene beschlossen worden waren und für die Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors von wesentlicher Bedeutung sind. Durch eine Reihe von Änderungen, die in der Verordnung (EU) 2017/2401³ enthalten sind, wurde das vom BCBS im Dezember 2014⁴ verabschiedete, überarbeitete Rahmenwerk für Verbriefungen („der überarbeitete Basler Rahmen“) umgesetzt. Der überarbeitete Basler Rahmen wurde so konzipiert, dass die Komplexität der damals geltenden Eigenmittelanforderungen reduziert wird, die Risiken der Positionen einer Verbriefung besser widerspiegelt werden und die Institute die Eigenmittelanforderungen durch eigene Berechnungen und auf der Grundlage der den Instituten zur Verfügung stehenden Informationen bestimmen können, wodurch die Abhängigkeit von externen Ratings verringert wird.

Um die Entwicklung eines hochwertigen EU-Verbriefungsmarktes auf der Grundlage solider Verfahren weiter zu fördern, enthielt die Verordnung (EU) 2017/2401 auch Änderungen, die darauf abzielten, eine risikogerechtere aufsichtsrechtliche Behandlung für einfache, transparente und standardisierte (STS) Verbriefungen im Einklang mit den Standards für die alternative Eigenkapitalbehandlung für „einfache, transparente und vergleichbare“ Verbriefungen vorzusehen, die vom BCBS im Juli 2016 veröffentlicht wurden⁵. Die Anerkennungskriterien für STS-Verbriefungen sind in der Verordnung (EU) 2017/2402⁶

¹ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen sowie Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

² Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

³ Verordnung (EU) 2017/2401 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (ABl. L 347 vom 28.12.2017, S. 1).

⁴ <http://www.bis.org/bcbs/publ/d303.pdf>

⁵ <https://www.bis.org/bcbs/publ/d374.pdf>

⁶ Verordnung (EU) 2017/2402 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für Verbriefungen und zur Schaffung eines spezifischen Rahmens für einfache, transparente und standardisierte Verbriefung und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG, 2009/138/EG, 2011/61/EU und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 347 vom 28.12.2017, S. 35).

festgelegt, die auch eine Reihe gemeinsamer Anforderungen in Bezug auf Risikselbstbehalt, Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten und Offenlegung für alle Finanzdienstleistungssektoren umfasst.

Der schwere wirtschaftliche Schock, der durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurde, und die außerordentlichen, zur Eindämmung der Pandemie ergriffenen Notmaßnahmen haben weitreichende Auswirkungen auf die Wirtschaft. Die Unternehmen sehen sich mit unterbrochenen Lieferketten, vorübergehenden Schließungen und sinkender Nachfrage konfrontiert, während den privaten Haushalten der Verlust von Arbeitsplatz und Einkommen droht. Von öffentlicher Seite wurden auf der Ebene der Union und der Mitgliedstaaten entschlossene Maßnahmen ergriffen, um die privaten Haushalte und zahlungsfähige Unternehmen bei der Überwindung dieses schweren, aber zeitlich begrenzten Konjunkturreinbruchs und der damit verbundenen Liquiditätsengpässe zu unterstützen. Dank der Reformen nach der Finanzkrise von 2008 sind die Institute heute gut mit Eigenkapital ausgestattet und weit widerstandsfähiger als 2008. Dadurch können sie bei der Bewältigung des durch die COVID-19-Pandemie verursachten wirtschaftlichen Schocks eine entscheidende Rolle spielen. Allerdings wird sich die Unsicherheit über das Tempo der wirtschaftlichen Erholung unweigerlich auch auf den Bankensektor niederschlagen, unter anderem auch auf den Anstieg des Volumens notleidender Kredite, der aufgrund der durch die COVID-19-Pandemiekrise verursachten tiefen Rezession erwartet wird.

Verbriefungen können eine wichtige Rolle dabei spielen, die Fähigkeit der Institute zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung zu stärken, da sie für die Institute ein wirksames Instrument zur Finanzierung und Risikodiversifizierung darstellen. Daher ist es im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Pandemie von wesentlicher Bedeutung, diese Rolle zu stärken und den Instituten dabei zu helfen, die Realwirtschaft ausreichend mit Kapital zu versorgen. Dieses Ergebnis, das im Wesentlichen auf den jüngsten Arbeiten der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) aufbaut, kann durch drei gezielte Änderungen erreicht werden, mit denen die allgemeine Risikosensitivität des EU-Verbriefungsrahmens erhöht wird, sodass für Institute der Rückgriff auf das Mittel der Verbriefung innerhalb eines Aufsichtsrahmens, mit dem die finanzielle Stabilität der EU gewährleistet wird, wirtschaftlich rentabler wird.

Erstens ist es notwendig, eine risikogerechtere Behandlung von bilanzwirksamen STS-Verbriefungen vorzusehen, die mit der Empfehlung der EBA aus ihrem „Report on STS framework for synthetic securitisation“⁷ (Bericht über den STS-Rahmen für synthetische Verbriefung) in Einklang steht. Auf der Grundlage einer umfassenden Analyse der Entwicklungen und Trends auf dem Markt für bilanzwirksame synthetische Verbriefungen in der EU, einschließlich Daten über das vergangene Abschneiden synthetischer Transaktionen bei Ausfällen und Verlusten wird im Bericht die Schaffung eines sektorübergreifenden EU-Rahmens für bilanzwirksame STS-Verbriefungen empfohlen, der auf bilanzwirksame synthetische Verbriefungen beschränkt ist und auf einer Reihe gemeinsamer Anerkennungskriterien basiert. Darüber hinaus wird eine gezielte differenzierte aufsichtsrechtliche Behandlung von bilanzwirksamen STS-Verbriefungspositionen, insbesondere unter Berücksichtigung des reduzierten Agency- und Modellrisikos im Vergleich zu bilanzwirksamen synthetischen Nicht-STS-Verbriefungspositionen empfohlen.

Die Angleichung der aufsichtsrechtlichen Behandlung wird auch weithin als notwendiger Schritt anerkannt, um die Institute weiter zu ermutigen, die Kosten zu tragen, die bei der Erfüllung der STS-Kriterien bei der Strukturierung der Verbriefungstransaktionen anfallen.

⁷ EBA/OP/2020/07 vom 6. Mai 2020.

Zweitens ist es notwendig, die in den derzeitigen Rahmen eingebetteten bestehenden gesetzlichen Beschränkungen für die Verbriefung notleidender Risikopositionen (NPE) zu beseitigen. Wie in der EBA-Stellungnahme 2019/13 zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von NPE-Verbriefungen⁸ hervorgehoben, trägt der derzeitige Rahmen nicht den spezifischen Merkmalen von NPE-Verbriefungen Rechnung, was zu übermäßigen Eigenmittelanforderungen für diese Art von Risikopositionen führt, insbesondere im Rahmen des auf internen Beurteilungen basierenden Ansatzes für Verbriefungen (SEC-IRBA) und des Standardansatzes für Verbriefungen (SEC-SA). Die übertriebene Konservativität des Rahmenwerks ist darauf zurückzuführen, dass es unter ausschließlicher Berücksichtigung der spezifischen Risikotreiber bei ordnungsgemäß bedienten Krediten konzipiert wurde. Es wird daher vorgeschlagen, die Behandlung von NPE-Verbriefungen zu ändern und einen einfachen und ausreichend konservativen Ansatz vorzusehen, der auf einem pauschalen Risikogewicht von 100 % für die vorrangige Tranche traditioneller NPE-Verbriefungen und auf der Anwendung einer Untergrenze von 100 % für die Risikogewichte aller anderen Tranchen sowohl traditioneller als auch synthetischer bilanzwirksamer NPE-Verbriefungen basiert, die weiterhin dem allgemeinen Rahmen für die Berechnung der risikogewichteten Positionen unterliegen. Die vorgeschlagene Behandlung orientiert sich an den Hauptelementen des Ansatzes, der derzeit vom BCBS finalisiert wird.

Drittens wird eine Änderung von Artikel 249 Absatz 3 vorgeschlagen, der für Institute, die die Eigenmittelanforderungen für Verbriefungspositionen anhand des Standardansatzes berechnen, ein zusätzliches Kriterium für die Anerkennung der Absicherung ohne Sicherheitsleistung einführt. Insbesondere schreibt er für fast alle⁹ Arten von Anbietern von Absicherungen ohne Sicherheitsleistung vor, einschließlich Zentralstaaten, eine Mindestbonitätseinstufung vor. Diese Bestimmung scheint mit den allgemeinen Kreditrisikominderungsregeln der CRR, mit den Zielen dieser Verordnung, aber auch mit den neuen internationalen Standards der überarbeiteten Basel-III-Rahmenregelung unvereinbar, die in Bezug auf Verbriefungspositionen nur für eine begrenzte Anzahl von Sicherungsgebern eine Mindestbonitätseinstufung vorschreibt. Diese Änderung wird die Wirksamkeit nationaler öffentlicher Garantiesysteme verbessern, die die Strategien der Institute zur Verbriefung von NPE nach der COVID-19-Pandemie unterstützen.

Diese vorgeschlagenen Änderungen werden zusammen mit den an der Verordnung (EU) 2017/2402 vorgeschlagenen Änderungen die Institute in die Lage versetzen, in den kommenden Monaten ein hohes Kreditvolumen für die Wirtschaft aufrechtzuerhalten, und werden daher einen wichtigen Beitrag zur Abfederung der Auswirkungen des Schocks der COVID-19-Krise leisten.

Als solche und im Vergleich zum derzeitigen Regulierungsrahmen werden die Änderungen die Rolle der Verbriefung als ein Instrument stärken, das den Instituten zur Verfügung steht, um ihre Kreditvergabekapazität auf zwei Arten zu erhalten und möglicherweise sogar zu erhöhen:

- Erstens durch Erleichterung des Rückgriffs auf diese Technik, die es erlaubt, NPE, die erwartungsgemäß im Anschluss an die Krise weiter zunehmen werden, auszugliedern. Dies wird die Institute in die Lage versetzen, das Risiko besser auf andere Finanzakteure zu verteilen und schließlich die Eigenmittelbeschränkungen, die sich durch das hohe Volumen an NPE ergeben, zu reduzieren und gleichzeitig hohe aufsichtsrechtliche Standards beizubehalten.

⁸ EBA/OP/2019/13 vom 23. Oktober 2019.

⁹ Die einzige Ausnahme sind zentrale Gegenparteien.

- Zweitens durch eine risikogerechtere Behandlung der vom Originator gehaltenen vorrangigen Tranche im Falle einer bilanzwirksamen STS-Verbriefung. Wie von vielen Interessenträgern hervorgehoben, würde die Entwicklung von STS-Anerkennungskriterien „*per se*“ für das Ziel, die Einhaltung dieser Kriterien wirtschaftlich tragfähig zu machen, nicht ausreichen, wenn die Einführung der neuen Kriterien nicht mit einer risikogerechteren aufsichtsrechtlichen Behandlung im Bereich der Eigenmittelanforderungen einhergeht, die deren Besonderheiten besser widerspiegelt.

Die risikogerechtere Behandlung von NPE-Verbriefungen und der vorrangigen Tranche von bilanzwirksamen STS-Verbriefungen wird im vorliegenden Vorschlag dargelegt, während die Anerkennungskriterien für die letztgenannte Form der Verbriefung zusammen mit anderen sektorübergreifenden Bestimmungen in der Verordnung (EU) 2017/2402 enthalten sind.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Vorgeschlagen werden Änderungen an den bestehenden Rechtsvorschriften. Diese Änderungen stehen vollständig im Einklang mit den bestehenden politischen Bestimmungen im Bereich der aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Institute und deren Beaufsichtigung, einschließlich der „Opinion on the regulatory treatment of NPEs“ (Stellungnahme zur regulatorischen Behandlung von NPE) der EBA, des „Report on STS framework for synthetic securitisation“ (Bericht über den STS-Rahmen für synthetische Verbriefungen) der EBA, des Kommissionsvorschlags zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2402, der gleichzeitig mit diesem Vorschlag angenommen wurde, und des Abschlussberichts des Hochrangigen Forums über die Kapitalmarktunion mit dem Titel „A new vision for Europe’s capital markets“ (eine neue Vision für Europas Kapitalmärkte)¹⁰.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Dieser Vorschlag ist Teil der umfassenden Reaktion der Kommission auf die COVID-19-Pandemie. Er trägt dazu bei, die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten, der Kommission und der Europäischen Zentralbank beschlossenen Maßnahmen sicherzustellen. Er ist vollständig im Einklang mit der Mitteilung der Kommission vom 13. März 2020 über die wirtschaftlichen Aspekte der Coronavirus-Krise¹¹ sowie mit der am 2. April 2020 veröffentlichten Mitteilung „Bewältigung der Coronavirus-Krise. Jeden verfügbaren Euro einsetzen, um Menschenleben zu schützen und Existenzgrundlagen zu sichern“¹², mit der Mitteilung „Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“¹³, mit der erläuternden Mitteilung zur Anwendung der Bilanzierungs- und Aufsichtsrahmenvorschriften mit dem Ziel, den Banken in der EU die Kreditvergabe zu

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/files/200610-cmu-high-level-forum-final-report_en

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank und die Euro-Gruppe – Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie (COM(2020) 112 final vom 13.3.2020).

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bewältigung der Coronavirus-Krise: Jeden verfügbaren Euro einsetzen, um Menschenleben zu schützen und Existenzgrundlagen zu sichern (COM(2020) 143 final vom 2.4.2020).

¹³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen (COM(2020) 456 final vom 27.5.2020).

erleichtern¹⁴, die am 28. April 2020 veröffentlicht wurde, sowie mit der Verordnung (EU) 2020/873¹⁵.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der auch die Rechtsgrundlage des zu ändernden Rechtsakts war.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Die mit den geplanten Änderungen verfolgten Ziele – nämlich die Fähigkeit der Institute zur Kreditvergabe und zum Ausgleich von Verlusten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu maximieren und gleichzeitig ihre Widerstandsfähigkeit zu erhalten – können auf Unionsebene besser erreicht werden als durch nationale Einzelinitiativen, da die Änderungen in Anpassungen geltender Vorschriften der Union in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie bestehen. Die Probleme und Ursachen sind in allen Mitgliedstaaten gleich. Würde die Union nicht tätig, würde der bestehende Rechtsrahmen die verschiedenen Maßnahmen, die von öffentlicher Seite sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene ergriffen werden, weniger wirkungsvoll unterstützen und könnte den für die Märkte bestehenden außergewöhnlichen Herausforderungen nicht im selben Maße gerecht werden.

Da die betreffenden Sachverhalte bereits in der CRR geregelt sind, können die Mitgliedstaaten nur begrenzt nationale Maßnahmen ergreifen, und Änderungen auf nationaler Ebene würden mit dem geltenden Unionsrecht kollidieren. Würden diese Fragen nicht mehr auf Unionsebene geregelt, würden im Binnenmarkt für Bankdienstleistungen unterschiedliche Vorschriften gelten, was zu einer Fragmentierung des Marktes führen und das erst kürzlich geschaffene einheitliche Regelwerk untergraben würde.

• Verhältnismäßigkeit

Diese Maßnahme der Union ist erforderlich, um das angestrebte Ziel zu erreichen, d. h. die Fähigkeit der Institute zur Kreditvergabe und zum Ausgleich von Verlusten infolge der COVID-19-Pandemie zu maximieren und gleichzeitig die Kohärenz des Aufsichtsrahmens zu erhalten. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen nicht über eine Anpassung einzelner Bestimmungen des Aufsichtsrahmens der Union für Institute hinaus und zielen ausschließlich auf Maßnahmen ab, die eine Erholung von der aktuellen COVID-19-Pandemie sicherstellen sollen. Darüber hinaus beschränken sich die vorgeschlagenen Änderungen auf Aspekte, denen im Rahmen der gegenwärtig vorhandenen Ermessensspielräume nicht Rechnung getragen werden kann.

¹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Erläuternde Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Bilanzierungs- und Aufsichtsrahmenvorschriften mit dem Ziel, den Banken in der EU die Kreditvergabe zu erleichtern – Unterstützung von Unternehmen und Haushalten in der COVID-19-Krise (COM(2020) 169 final vom 28.04.2020).

¹⁵ Verordnung (EU) 2020/873 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2019/876 aufgrund bestimmter Anpassungen infolge der COVID-19-Pandemie (ABl. L 204 vom 26.6.2020, S. 4).

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Diesem Vorschlag ist keine separate Folgenabschätzung beigelegt. Angesichts der Dringlichkeit von Maßnahmen zur Unterstützung der Erholung nach der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Krise auf den Finanzmärkten und in der Realwirtschaft wurde die Folgenabschätzung durch eine Kosten-Nutzen-Analyse ersetzt, die in die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Paket zum Beitrag der Kapitalmärkte zur wirtschaftlichen Erholung aufgenommen wurde. Der Vorschlag basiert auch weitgehend auf den vorbereitenden Arbeiten der EBA. Darüber hinaus wurden die Auswirkungen der Maßnahmen, die durch diesen Vorschlag geändert werden, in den Folgenabschätzungen für die Verordnung (EU) 2017/2401 analysiert. Der Vorschlag zielt in erster Linie auf eine feine Kalibrierung der Eigenmittelanforderungen in Bezug auf bilanzwirksame STS-Verbriefungspositionen und NPE-Verbriefungspositionen ab.

Die vorgeschlagenen Änderungen hätten bei den Instituten nur begrenzte Auswirkungen in Bezug auf die bürokratische Belastung und die Kosten für die Anpassung der betrieblichen Abläufe, wobei davon auszugehen ist, dass die Kosten durch die Vorteile der erhöhten Eigenmittelverfügbarkeit aufgewogen würden. Durch die vorgeschlagenen Änderungen werden den Instituten günstigere Behandlungen ermöglicht, jedoch nicht vorgeschrieben.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag dürfte keine direkten Auswirkungen auf die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vorgesehenen Rechte haben.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat für die Unionsorgane keinerlei Auswirkungen auf den Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

(a) Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags

(1) Beseitigung der aufsichtsrechtlichen Hindernisse für die Verbriefung von NPE

Der derzeitige EU-Rechtsrahmen für Verbriefungen ist so konzipiert, dass er den häufigsten Merkmalen typischer Verbriefungstransaktionen Rechnung trägt, d. h. Verbriefungen, die durch Pools ordnungsgemäß bedienter Kredite unterlegt sind. Genauer gesagt verwendet der aktuelle Verbriefungsrahmen als wichtigste aufsichtsrechtliche Triebkraft das Kreditrisiko der verbrieften Risikopositionen und korrigiert gleichzeitig „Nicht-Neutralitäts“-Faktoren, um die für Verbriefungen typischen Agency- und Modellrisiken einzubeziehen. Bei der Anwendung auf NPE-Verbriefungen führt dieser Rahmen zu Eigenmittelanforderungen, die sich insbesondere für die sogenannten „formelhaften Ansätze“ (d. h. SEC-IRBA und SEC-SA) als unverhältnismäßig erwiesen haben. Dies liegt daran, dass die Kalibrierung dieser Ansätze nicht mit den für NPE typischen Risikotreibern konsistent ist.

SEC-IRBA und SEC-SA stützen sich auf quantitative Kreditrisiko-Informationen, die auf dem Bruttobuchwert der im Pool enthaltenen Positionen basieren und infolgedessen im Vergleich zu den Risikogewichten, die im Rahmen des auf externen Bewertungen basierenden Ansatzes für Verbriefungen (SEC-ERBA) anwendbar sind, zu hohe Risikogewichte ergeben. Die Auswirkungen sind besonders schwerwiegend für vorrangige Tranchen von NPE-

Verbriefungen, die im Rahmen des SEC-IRBA und des SEC-SA verhältnismäßig größeren Risikogewichten unterliegen als andere Tranchen.

Die vorgeschlagene Verordnung würde in einem neuen Artikel 269a einen neuen Rahmen für NPE-Verbriefungen einführen, wobei:

- die vorrangige Tranche einer traditionellen NPE-Verbriefung einem pauschalen Risikogewicht von 100 % unterliegen würde, vorausgesetzt, der nicht erstattungsfähige Preisnachlass (NRPPD) beträgt mindestens 50 % des Bruttobuchwerts der Risikopositionen, und
- andere Tranchen von NPE-Verbriefungen dem allgemeinen Regelwerk mit zwei spezifischen Anpassungen unterliegen würden:
 - für das Risikogewicht fände eine Untergrenze von 100 % Anwendung, und
 - die Anwendung der sogenannten Basis-IRB-Parameter im Falle von Verbriefungspositionen, die für die Anwendung des SEC-IRBA gemäß Artikel 254 der CRR infrage kommen, wäre unzulässig.

Schließlich würde im Einklang mit der Empfehlung der EBA-Stellungnahme aus dem Jahr 2019 klargestellt, dass die in Absatz 1 dieses Artikels genannten erwarteten Verluste nach Abzug des NRPPD und aller zusätzlichen spezifischen Kreditrisikooanpassungen berechnet werden sollten, wenn Institute die in Artikel 268 der CRR vorgesehene Obergrenze auf Positionen anwenden, die sie im Rahmen von NPE-Verbriefungen halten.

Um sich für die oben dargelegte spezifische Vorgehensweise zu qualifizieren, würde der neue Artikel die Begriffsbestimmung für eine „NPE-Verbriefung“ aus der Verordnung (EU) 2017/2402 verwenden, d. h. eine Verbriefung, bei der mindestens 90 % der Risikopositionen des zugrunde liegenden Pools nicht im Sinne des Artikels 47a der CRR notleidend sind.

(2) Bevorzugte Behandlung der vorrangigen Tranche der bilanzwirksamen STS-Verbriefung

Die bilanzwirksame STS-Verbriefung ermöglicht es Instituten, Kreditrisiken durch Absicherung mit bzw. ohne Sicherheitsleistung, die von anderen Investoren gekauft oder gewährt wird, zu übertragen, wodurch Kapazitäten für neue Kredite an die Realwirtschaft frei werden und eine effizientere Risikoteilung zwischen den Finanzakteuren gewährleistet wird.

Der aktuelle Verbriefungsrahmen gemäß der Verordnung (EU) 2017/2402 enthält keine Form der bilanzwirksamen synthetischen Verbriefung innerhalb des STS-Rahmens. Dies ist hauptsächlich auf die Nichtverfügbarkeit systematischer Daten und den Mangel an ausreichender technischer Vorarbeit zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Verordnung zurückzuführen. Die STS-Verordnung verpflichtet die EBA jedoch, einen Bericht über die Durchführbarkeit eines STS-Rahmens für bilanzwirksame synthetische Verbriefungen zu erstellen. Der am 6. Mai 2020 veröffentlichte EBA-Bericht liefert die notwendigen Daten und technischen Analysen, um die Einrichtung dieses Rahmens zu rechtfertigen. Die neuen STS-Kriterien für eine bilanzwirksame STS-Verbriefung, wie sie im EBA-Bericht empfohlen werden, folgen der Struktur der bestehenden STS-Kriterien für die traditionelle Verbriefung von nicht-forderungsgedeckten Geldmarkt-Programmen, die 2017 im neuen EU-Verbriefungsrahmen eingeführt wurden, d. h. sie enthalten Anforderungen an Einfachheit, Standardisierung und Transparenz, die gegebenenfalls an die Besonderheiten der bilanzwirksamen synthetischen Verbriefung angepasst sind.

Darüber hinaus enthalten die Kriterien eine Reihe von Anforderungen, die nur für die bilanzwirksame synthetische Verbriefung spezifisch sind, wie z. B. Anforderungen zur Minderung des Gegenparteiausfallrisikos, das inhärent mit diesen synthetischen Strukturen

verbunden ist, einschließlich Anforderungen an zulässige Schutzverträge, Gegenparteien und Sicherheiten, Anforderungen, die auf verschiedene strukturelle Merkmale der Verbriefungstransaktion eingehen, sowie Anforderungen, die sicherstellen, dass das Rahmenwerk nur auf die bilanzwirksame STS-Verbriefung abzielt.

Artikel 270 der CRR erlaubt eine spezifische Behandlung nur für eine Untergruppe von bilanzwirksamen synthetischen Verbriefungen, nämlich solche, die die folgenden Kriterien erfüllen:

- a) 70 % der verbrieften Risikopositionen müssen Risikopositionen gegenüber KMU sein,
- b) Die Verbriefung muss die traditionellen STS-Kriterien erfüllen, wie sie für eine bilanzwirksame synthetische Verbriefung gelten,
- c) Das nicht beim Originator verbleibende Kreditrisiko muss über eine Garantie oder Rückbürgschaft, die eine Reihe von Bedingungen erfüllen muss, übertragen werden.

In Anlehnung an die Empfehlungen des EBA-Berichts wird auch vorgeschlagen, eine gezielte und in ihrem Umfang begrenzte Vorzugsbehandlung für bilanzwirksame STS-Verbriefungspositionen einzuführen, die sich auf die vorrangige Tranche konzentriert. Dies würde durch eine Ausweitung der derzeit in Artikel 270 der CRR vorgesehenen Behandlung auf eine breitere Palette zugrunde liegender Aktiva geschehen.

(3) Anerkennung der Kreditrisikominderung bei Verbriefungspositionen

Gemäß Artikel 249 Absätze 1 und 2 der CRR kann ein Institut eine Besicherung mit oder eine Absicherung ohne Sicherheitsleistung in Bezug auf eine Verbriefungsposition auf die gleiche Weise und unter den gleichen Bedingungen anerkennen, wie dies im allgemeinen Kreditrisikominderungsrahmen für nicht verbrieftete Risikopositionen vorgesehen ist. Absatz 3 dieses Artikels führt jedoch eine Ausnahme von dieser allgemeinen Behandlung ein. Insbesondere wird für Institute, die den Standardansatz anwenden, ein zusätzliches Anerkennungskriterium für Absicherungen ohne Sicherheitsleistung eingeführt. Das zusätzliche Anerkennungskriterium besteht in der Anforderung einer Mindestbonitätseinstufung für fast alle Arten von Anbietern von Absicherungen ohne Sicherheitsleistung, einschließlich Zentralstaaten.

Diese Bestimmung scheint mit den allgemeinen Kreditrisikominderungsvorschriften der CRR und mit den Zielen dieser Verordnung unvereinbar zu sein. Es ist in der Tat nicht verständlich, warum z. B. eine von einem Institut oder einem Zentralstaat gewährte Garantie, die die in den allgemeinen Kreditrisikominderungsvorschriften enthaltenen Anerkennungskriterien für Sicherungsgeber erfüllt, aber nicht das Kriterium der Mindestbonitätseinstufung gemäß Artikel 249 Absatz 3 der CRR, nicht als zulässige Kreditrisikominderung im Rahmen der Verbriefungsregelung akzeptiert werden kann, aber als zulässige Kreditrisikominderung akzeptiert wird, wenn sie für unverbriefte Positionen gewährt wird. In dieser Hinsicht schreibt die im Dezember 2017 vereinbarte überarbeitete Basel-III-Rahmenregelung im Falle von Verbriefungspositionen nur für eine begrenzte Anzahl von Sicherungsgebern die Anforderung einer Mindestbonitätseinstufung vor. Insbesondere gilt in der überarbeiteten Basel-III-Regelung die Anforderung nur für Unternehmen, die keine souveränen Einrichtungen, öffentlichen Stellen, Institute oder andere aufsichtsrechtlich regulierte Finanzinstitute sind.

In Anbetracht dieser Elemente und unter Berücksichtigung der Relevanz, die öffentliche Garantieregelungen zur Unterstützung von NPE-Verbriefungen in der wirtschaftlichen Erholungsphase haben können, wird vorgeschlagen, Artikel 249 Absatz 3 der CRR zu ändern und die für die Verbriefungspositionen geltenden Kreditrisikominderungsvorschriften an das

allgemeine Regelwerk anzupassen, wie dies auf internationaler Ebene vom BCBS vereinbart wurde.

2020/0156 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 mit dem Ziel, die wirtschaftliche Erholung von der COVID-19-Pandemie durch Anpassungen am Verbriefungsrahmen zu unterstützen

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme der Europäischen Zentralbank,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Menschen, Unternehmen, Gesundheitssysteme und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten wurden von der COVID-19-Pandemie schwer getroffen. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 27. März 2020 mit dem Titel „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“ betont, dass Liquidität und der Zugang zu Finanzmitteln in den kommenden Monaten eine anhaltende Herausforderung darstellen werden. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, die Erholung von dem durch die COVID-19-Pandemie verursachten schweren wirtschaftlichen Schock durch gezielte Änderungen an den bestehenden Finanzmarktvorschriften zu unterstützen. Dieses Maßnahmenpaket wird unter der Bezeichnung „Beitrag der Kapitalmärkte zur wirtschaftlichen Erholung“ angenommen.
- (2) Kreditinstituten und Wertpapierfirmen („Instituten“) kommt bei der Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung eine zentrale Rolle zu. Zugleich werden voraussichtlich aber auch sie die Folgen der verschlechterten Wirtschaftslage zu spüren bekommen. Damit die Institute ihre Funktion auch weiterhin erfüllen und die Realwirtschaft unter diesen erschwerten Bedingungen finanzieren können, haben die zuständigen staatlichen Stellen die Kapital-, Liquiditäts- und operativen Anforderungen vorübergehend gelockert.
- (3) Verbriefungen sind ein wichtiger Bestandteil gut funktionierender Finanzmärkte, da sie zur Diversifizierung der Finanzierungsquellen der Institute beitragen sowie zur

Freisetzung von Eigenmitteln, die dann umgeschichtet werden können, um eine weitere Kreditvergabe zu unterstützen. Darüber hinaus bieten Verbriefungen Instituten und anderen Marktteilnehmern zusätzliche Anlagemöglichkeiten und ermöglichen damit Portfoliodiversifizierungen und sorgen auf diese Weise sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch grenzübergreifend in der gesamten Union für einen verbesserten Finanzierungsstrom an Unternehmen und Privatpersonen.

- (4) Es ist wichtig, die Kapazität der Institute zu stärken, damit sie im Anschluss an die COVID-19-Pandemie den notwendigen Finanzierungsstrom für die Realwirtschaft bereitstellen können, wobei gleichzeitig für angemessene aufsichtsrechtliche Sicherheitsvorkehrungen zur Wahrung der Finanzstabilität zu sorgen ist. Gezielte Änderungen an der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf den Verbriefungsrahmen sollten zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen und die Kohärenz und Komplementarität dieses Rahmens mit den verschiedenen Maßnahmen verbessern, die auf Unions- und nationaler Ebene zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie ergriffen wurden.
- (5) Die am 7. Dezember 2017 veröffentlichten abschließenden Elemente der Basel-III-Rahmenregelung schreiben im Falle von Verbriefungspositionen eine Mindestbonitätseinstufung nur für eine begrenzte Anzahl von Sicherungsgebern vor, nämlich für Unternehmen, bei denen es sich nicht um staatliche Stellen, Einrichtungen des öffentlichen Sektors, Institutionen oder andere aufsichtsrechtlich regulierte Finanzinstitute handelt. Es ist daher notwendig, Artikel 249 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Sinne der Anpassung an die Basel-III-Regelung zu ändern, um die Wirksamkeit nationaler öffentlicher Garantiesysteme zu erhöhen, die die Strategien der Institute zur Verbriefung notleidender Risikopositionen (NPE) nach der COVID-19-Pandemie unterstützen.
- (6) Der derzeitige aufsichtsrechtliche Rahmen der Union für Verbriefungen ist auf der Grundlage der häufigsten Merkmale typischer Verbriefungstransaktionen (d. h. ordnungsgemäß bediente Kredite) konzipiert. In ihrer „Opinion on the Regulatory Treatment of Non-Performing Exposure Securitisations“¹⁶ (Stellungnahme zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Verbriefungen notleidender Risikopositionen) vom 23. Oktober 2019 wies die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) darauf hin, dass der derzeit in der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 für Verbriefungen vorgesehene aufsichtsrechtliche Rahmen bei der Anwendung auf Verbriefungen von NPE zu unverhältnismäßigen Eigenmittelanforderungen führt, weil der auf internen Beurteilungen basierende Ansatz für Verbriefungen (SEC-IRBA) und der Standardansatz für Verbriefungen (SEC-SA) nicht mit den spezifischen Risikotreibern von NPE vereinbar sind. Daher sollte eine spezifische Behandlung für die Verbriefung von NPE eingeführt werden.
- (7) Wie von der EBA in ihrem „Report on STS framework for synthetic securitisation“ (Bericht über ein STS-Rahmenwerk für synthetische Verbriefungen) vom 6. Mai 2020 betont, sollte ein spezifischer Rahmen für einfache, transparente und standardisierte (STS) bilanzwirksame Verbriefungen eingeführt werden. Angesichts des geringeren Agency- und Modellrisikos einer bilanzwirksamen STS-Verbriefung im Vergleich zu anderen bilanzwirksamen synthetischen Verbriefungen sollte eine angemessene risikogerechte Kalibrierung für bilanzwirksame STS-Verbriefungen eingeführt werden, wie sie von der EBA in ihrem Bericht empfohlen wird. Durch den stärkeren Rückgriff auf die bilanzwirksame STS-Verbriefung, der durch die risikogerechtere

¹⁶ <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/npls>

Behandlung der vorrangigen Tranche solcher Verbriefungen gefördert wird, können Eigenmittel freigesetzt und letztlich die Kreditvergabekapazitäten der Institute in einer aufsichtsrechtlich soliden Weise weiter erhöht werden.

- (8) Um den Entwicklungen bei den internationalen Standards für NPE-Verbriefungspositionen Rechnung zu tragen, sollte der Kommission die Befugnis zum Erlass von Rechtsakten nach Artikel 290 AEUV übertragen werden.
- (9) Da die Ziele dieser Verordnung – nämlich die Fähigkeit der Institute zur Kreditvergabe und zum Ausgleich von Verlusten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu maximieren und gleichzeitig ihre Widerstandsfähigkeit zu erhalten – von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern aufgrund ihres Umfangs und ihrer Wirkung auf Unionsebene besser zu verwirklichen wären, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das hinaus, was für die Erreichung dieser Ziele erforderlich ist.
- (10) Die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 sollte daher entsprechend geändert werden —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1
Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013

Die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 249 Absatz 3 Unterabsatz 1 erhält folgende Fassung:
„Abweichend von Absatz 2 muss den in Artikel 201 Absatz 1 Buchstabe g aufgeführten anerkennungsfähigen Stellern von Absicherungen ohne Sicherheitsleistung von einer anerkannten ECAI eine Bewertung der Bonitätsstufe 3 oder höher zugewiesen worden sein.“
2. Folgender Artikel 269a wird eingefügt:

„Artikel 269a
Behandlung von Verbriefungen notleidender Risikopositionen (NPE)

- (1) Das Risikogewicht für eine Position in einer NPE-Verbriefung wird gemäß Artikel 254 berechnet, wobei eine Untergrenze von 100 % gilt.
- (2) Abweichend von Absatz 1 weisen die Institute der vorrangigen Verbriefungsposition in einer traditionellen NPE-Verbriefung ein Risikogewicht von 100 % zu, sofern die Risikopositionen in dem Pool, der Gegenstand der Verbriefung ist, mit einem nicht erstattungsfähigen Preisnachlass von mindestens 50 % auf den Nominalbetrag der Risikopositionen an die Verbriefungszweckgesellschaft übertragen wurden.
- (3) Institute, die nach Kapitel 3 dieses Titels für die Risikopositionen des Pools keine eigenen LGD-Schätzungen und Umrechnungsfaktoren verwenden dürfen, dürfen für die Berechnung risikogewichteter Positionsbeträge für eine Risikoposition in einer NPE-Verbriefung nicht den SEC-IRBA verwenden.
- (4) Für die Zwecke von Artikel 268 Absatz 1 werden erwartete Verluste im Zusammenhang mit Risikopositionen in einer NPE-Verbriefung nach Abzug des in

Absatz 2 genannten nicht erstattungsfähigen Preisnachlasses und gegebenenfalls zusätzlicher spezifischer Kreditrisikooanpassungen einbezogen.

- (5) Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet der Ausdruck „NPE-Verbriefung“ eine NPE-Verbriefung im Sinne von Artikel 2 Nummer 24 der Verordnung 2017/2402.“
3. Artikel 270 erhält folgende Fassung:

„Artikel 270

Vorrangige Positionen bei bilanzwirksamen STS-Verbriefungen

Ein Originator kann die risikogewichteten Positionsbeträge einer in Artikel 26a Absatz 1 der Verordnung 2017/2402 genannten bilanzwirksamen STS-Verbriefung gemäß Artikel 260, 262 oder 264 der vorliegenden Verordnung berechnen, wenn die beiden folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) die Verbriefung erfüllt die in Artikel 243 Absatz 2 genannten Anforderungen;
- b) die Position erfüllt die Voraussetzungen, um als vorrangige Verbriefungsposition gelten zu können.“

4. In Artikel 456 Absatz 1 wird folgender Buchstabe l angefügt:

„l) Änderungen an Artikel 269a, um Entwicklungen bei den internationalen Standards für NPE-Verbriefungspositionen Rechnung zu tragen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident