



Brüssel, den 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf die Mindestdeckung
notleidender Risikopositionen**

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf die Mindestdeckung notleidender Risikopositionen

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Der Regulierungsrahmen für Banken hat sich seit der Finanzkrise erheblich verändert. Weltweit werden auf G20-Ebene und im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht vereinbarte Reformen umgesetzt, um die Risiken im Bankensektor zu verringern und das Finanzsystem stabiler und krisenfester zu machen. Einige Risiken wurden jedoch nur lokal angegangen. So haben bedeutende Rechtsräume (wie die Vereinigten Staaten oder Japan, um nur einige wenige zu nennen) verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die hohen Bestände an notleidenden Krediten (NPL) abzubauen und die Bankbilanzen zu sanieren, unter anderem indem sie gesetzliche Rückstellungs-/Abschreibungsvorschriften für NPL eingeführt bzw. diese verschärft haben.

Auch in Teilen des EU-Bankensektors sind NPL und andere notleidende Risikopositionen (NPE)¹ infolge der Krise und der daran anschließenden Rezessionen angewachsen. Diese hohen NPL-Bestände wirken sich auf die Finanzstabilität aus, da sie die Profitabilität und Lebensfähigkeit der betroffenen Kreditinstitute belasten und sich über die eingeschränkte Bankkreditvergabe auch auf das Wirtschaftswachstum niederschlagen. Um die mit den hohen NPL-Beständen verbundenen Herausforderungen innerhalb der EU besser in den Griff zu bekommen, fordert der ECOFIN-Rat in seinem „Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa“ verschiedene Institutionen und Einrichtungen zu geeigneten Maßnahmen auf.

Um insbesondere die Gefahr einzudämmen, dass sich NPL in der Zukunft erneut zu einem Problem auswachsen, stellt die Politik insbesondere auch darauf ab, dass NPL beizeiten bilanziert und angemessen durch Rückstellungen gedeckt werden, um eine Stundung von Verlusten zu vermeiden und die Abwicklung von NPL zu verbessern. Unzureichende Rückstellungen und die Stundung von Verlusten stellen erhebliche Hindernisse für die Umschuldung und Veräußerung von Vermögenswerten dar, da Banken die Umstrukturierung oder den Verschuldungsabbau auf die lange Bank schieben könnten, um keine Verluste bilanzieren zu müssen („Abwartehaltung“). Verzögerungen bei der Verlustbilanzierung tragen nachweislich dazu bei, dass weniger Kredite vergeben werden, da die Banken dadurch noch stärker unter Druck geraten, die Rückstellungen in Stressphasen (d. h. wenn die Verluste realisiert werden und die gesetzlichen Eigenmittelanforderungen am stärksten greifen) zu erhöhen. Diese prozyklische Rückstellungsbildung führt zu einer prozyklischen Kreditvergabe und ausgeprägteren Schwankungen im Konjunkturzyklus (d. h. Boom-Bust-Zyklen bei der Kreditvergabe).

Die hohen Bestände an NPL abzubauen und ihre künftige Anhäufung zu verhindern, ist zentraler Bestandteil der Unionsbemühungen mit dem Ziel, die Risiken im Bankensystem weiter zu verringern und den Banken die Möglichkeit zu geben, sich auf die Kreditvergabe an Unternehmen und Verbraucher zu konzentrieren. Die laufenden Gespräche im Rat bestätigen, dass weitere Fortschritte beim Abbau notleidender Kredite für die Vollendung der Bankenunion – eine der obersten Prioritäten der Agenda der EU-Führungsspitzen – unerlässlich sind.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Diese Initiative, die Bestandteil eines umfassenderen Maßnahmenpakets zur NPL-Problematik in der EU ist, verfolgt zwei sich gegenseitig verstärkende übergeordnete Ziele: Erstens sollen die Risiken hoher NPL-Bestände für die Finanzstabilität eingedämmt werden, indem die Entstehung bzw. das übermäßige Anwachsen unzureichend gedeckter NPE im EU-Bankensystem verhindert wird; zweitens soll sichergestellt werden, dass die EU-Banken über ausreichende Verlustrückstellungen für NPE verfügen, sodass ihre Profitabilität, ihr Kapital und ihre Finanzierungskosten in Stressphasen geschützt sind. In der EU, wo die Finanzintermediation nach wie vor hauptsächlich von den Banken wahrgenommen wird, kommt diesem Aspekt besonders große Bedeutung zu. Im Zusammenspiel mit tieferen und stärkeren Kapitalmärkten dank Kapitalmarktunion dürfte dies ein stabileres und weniger prozyklisches Finanzierungsangebot für die Haushalte und Unternehmen in der EU schaffen, sodass Investitionen, Wachstum und Beschäftigung gefördert werden.

Praktisch bewerkstelligt werden soll dies, indem es den Banken unmöglich bzw. weniger attraktiv gemacht

¹ NPE umfassen notleidende Kredite (NPL), notleidende Schuldtitel und notleidende außerbilanzielle Posten. NPL machen den größten Teil der NPE aus. Der Begriff „NPL“ hat sich eingebürgert und wird bei den politischen Gesprächen allgemein verwendet. Im vorliegenden Papier werden „NPE“ und „NPL“ daher synonym verwendet.

wird, eine „Abwartehaltung“ einzunehmen oder Strategien nach der Devise „Laufzeit strecken, Probleme verdecken“ zu verfolgen und so die Bilanzierung von NPL-Rückstellungen hinauszuzögern. Hierzu sieht die Initiative die Einführung einer gesetzlich vorgeschriebenen aufsichtsrechtlichen Letztsicherung vor, die Folgendes umfasst: i) die Verpflichtung der Banken, eingetretene und erwartete Verluste bei neu bereitgestellten Krediten bis zu einer gemeinsamen Mindesthöhe zu decken, wenn diese Kredite notleidend werden („Mindestdeckungsanforderung“), und ii) für den Fall, dass die Mindestdeckungsanforderung nicht erfüllt ist, einen Abzug der Differenz zwischen der tatsächlichen Deckung und der Mindestdeckung von den Posten des harten Kernkapitals (CET1). Die Mindestdeckung würde erst nach einem bestimmten Zeitraum in vollem Umfang greifen, der davon abhinge, ob der Kredit (durch eine Sicherheit oder Garantie) besichert ist.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Der derzeitige Aufsichtsrahmen der EU sieht keine gemeinsamen Mindestrückstellungen für eingetretene/erwartete Verluste bei NPL vor. Die für Institute in der EU zuständigen Aufsichtsbehörden sind befugt, Einfluss auf die Rückstellungspolitik einer Bank zu nehmen und im Einzelfall spezifische Anpassungen der Eigenmittelberechnungen zu verlangen (sogenannte „Säule 2“ des EU-Rechtsrahmens). Sie dürfen jedoch keine harmonisierten (Mindest-)Standards für alle Mitgliedstaaten und Banken vorschreiben.

Da die Rückstellungen für NPL nicht durch gemeinsame aufsichtsrechtliche Vorschriften geregelt sind, kann die tatsächliche Verlustdeckung für NPL bei den Banken in unterschiedlichen Rechtsordnungen variieren, selbst wenn sie im Grunde dasselbe Risiko tragen. Dies kann die länderübergreifende Vergleichbarkeit der Kapitalquoten einschränken und deren Verlässlichkeit beeinträchtigen. Banken mit demselben Risikoprofil und – falls im Euroraum – derselben Währung wären je nach Standort mit unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen konfrontiert. Auf der Kreditnehmerseite würden zwei Unternehmen mit identischem Risikoprofil und derselben Währung je nach Ort ihrer Niederlassung unterschiedliche Kreditkonditionen erhalten. Dies verstärkt die Finanzmarktfragmentierung und verhindert, dass einer der größten Vorteile der Finanzmarkt- und Währungsunion zur Geltung kommt: die grenzüberschreitende Diversifizierung und Teilung wirtschaftlicher Risiken.

Durch eine Gesetzgebungsmaßnahme auf EU-Ebene würde das künftige Auflaufen von NPL ohne ausreichende Verlustdeckung automatisch EU-weit gebremst und so die finanzielle Gesundheit und die Kreditvergabefähigkeit der Banken gestärkt. Sie würde zu einer gut funktionierenden geldpolitischen Transmission und einer nachhaltigeren Finanzintegration in der EU beitragen. Dies wäre auch ein weiterer Schritt zur Vollendung der Bankenunion, da alle Banken gleichgestellt und unnötige Unterschiede in den Praktiken der Banken verringert würden, während die Vergleichbarkeit erhöht, die Marktdisziplin gefördert und das Marktvertrauen gestärkt würde. Eine EU-weite Maßnahme würde auch das Potenzial für Spillover-Effekte innerhalb der Union verringern. Die hochgradige Verflechtung innerhalb des Finanzsystems der EU (und insbesondere des Euroraums) birgt eine erhebliche Gefahr von Spillover-Effekten mit Stabilitätsrisiken, die besser auf EU-Ebene angegangen werden.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

In der Folgenabschätzung wurden (zusätzlich zum Basisszenario, in dem die EU nicht tätig würde) folgende Politikoptionen geprüft :

- Option 1 – Pflicht zur vollständigen Deckung unbesicherter und besicherter NPL bei Ablauf festgelegter Zeitspannen ohne vorherige Deckungsanforderung;
- Option 2 — nach der Einstufung als notleidend graduell (linear oder progressiv) steigende Deckungsanforderungen bis hin zur vollständigen Deckung unbesicherter und besicherter NPE bei Ablauf festgelegter Zeitspannen;
- Option 3 – Anwendung von Abschlägen auf besicherte NPL in Abhängigkeit von der Art der Sicherheit (unbesicherte NPL würden wie unter Option 1 und 2 behandelt).

Nach Bewertung und Berücksichtigung der Auswirkungen wurde der Option 2 (progressiver Verlauf bis zur vollständigen Deckung) der Vorzug gegeben, da sich die politischen Ziele hier mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis verwirklichen lassen. Die Option schafft das richtige Gleichgewicht zwischen einerseits einer ausreichend langen Zeit für etwaige Rückläufe und andererseits der Vermeidung anschließend eintretender „Klippeneffekte“.

Wer unterstützt welche Option?

Option 1 wurde von den meisten Interessenträgern abgelehnt, da sie die vollständige Deckung von NPL erst nach Ablauf festgelegter Zeitspannen vorschreibt, was bei Banken, die Abzüge von ihren Eigenmitteln

vornehmen müssten, erhebliche Klippeneffekte auslösen könnte.
 Option 2 (gradueller Ansatz) wurde von einigen Banken und den meisten öffentlichen Interessenträgern unterstützt. Die Banken waren eher für einen progressiven denn für einen linearen Verlauf, da letzterer in den ersten Jahren, in denen die Aussichten auf eine Einbringung des Kredits oder der Sicherheit noch höher sind als gegen Ende der Zeitspanne, übertrieben konservativ wäre.
 Option 3 (Ansatz mit Abschlägen) wurde von den meisten privaten und öffentlichen Interessenträgern als zu komplex kritisiert. Die meisten Interessenträger sahen in diesem Ansatz keinen Mehrwert, da die Komplexität und die zusätzlichen Umsetzungskosten stärker zu Buche schlagen würden als die geringen Vorteile, die die Banken durch die höhere Risikoempfindlichkeit erhielten.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Bei Option 2 (gradueller Ansatz) müssten die Banken ihre NPL frühzeitig decken, sodass es für sie in deutlich geringerem Maße möglich und weit weniger attraktiv würde, eine Abwartehaltung einzunehmen oder eine Strategie nach der Devise „Laufzeit strecken, Probleme verdecken“ zu verfolgen. Dieses Ziel wäre schnell erreicht, da die Deckungsanforderung sofort greifen würde, wenn die Risikoposition notleidend wird. Die Banken hätten nicht die Möglichkeit, bis zum Ablauf der Zeitspanne zu warten, bis sie ihre Rückstellungen erhöhen. Der Hauptvorteil dieser Option liegt also darin, dass ein zu plötzlicher und potenziell schädlicher Effekt am Ende der festgelegten Zeitspanne vermieden wird.
 Bei Option 2 wären auch die Konsistenz und Kohärenz mit anderen Maßnahmen der EU gegeben. Im Vergleich zu Option 1 müssten die Aufsichtsbehörden in weniger Fällen spezielle Maßnahmen der Säule 2 einführen oder aufrechterhalten. Dies würde zu einer effizienten Ressourcennutzung beitragen und eine EU-weite Harmonisierung beim Umgang mit NPE fördern.
 Durch den progressiven Verlauf würde die Letztsicherung auch zu einer anderen geplanten Initiative der Kommission zur Beschleunigung der außergerichtlichen Vollstreckung von Sicherheiten passen. In den ersten Jahren, in denen eine Verwertung der Sicherheit noch wahrscheinlicher ist, wären niedrigere Deckungsquoten vorgeschrieben.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Option 2 würde im Hinblick auf die Kapitalanforderungen und Umsetzungskosten insofern höhere Kosten beinhalten als das Basisszenario, als Banken, die derzeit keinen Säule-2-Maßnahmen unterliegen, ihre NPL-Rückstellungen erhöhen müssten. Zusätzliche Kosten entstünden auch für Banken, die Säule-2-Maßnahmen unterliegen, falls diese Maßnahmen nicht ausreichen, um die Unterdeckung notleidender Kredite vollständig zu beheben.
 Option 2 wäre auf kurze Sicht möglicherweise mit höheren Kosten verbunden als die Optionen 1 und 3, da der etwaige Abzug bereits im ersten Jahr nach der Einstufung als NPL zum Tragen käme; außerdem wäre sie nicht so risikosensibel wie Option 3. Ein progressiver Verlauf würde diese Bedenken jedoch entkräften, da in den ersten Jahren ein geringerer Betrag zu decken wäre, sodass die Banken Zeit hätten, den Kredit wiedereinzubringen oder die Sicherheit gleich zu Anfang zu verwerten.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Durch die Anwendung von Mindestdeckungsanforderungen würde es für die Banken weniger attraktiv und weniger möglich, eine „Abwartehaltung“ einzunehmen. Indem die Bankbilanzen durch ein frühzeitigeres und wirksameres Management von NPE gestärkt werden, würde diese Option dazu beitragen, das Kreditangebot sowohl quantitativ als auch preislich zu verstetigen. Dies dürfte insbesondere KMU zugutekommen, da diese stärker von Bankkrediten abhängen als Großunternehmen, für die der Gang an die Finanzmärkte leichter ist.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen?

Erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen werden nicht erwartet. Die Einführung einer Maßnahme der Säule 1 dürfte den Bedarf an Maßnahmen der Säule 2 (die auf Einzelfallbasis geprüft werden) verringern. Dies würde einen gezielteren Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen ermöglichen und so die Effizienz steigern.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Auf kurze Sicht würden sich die Eigenmittel von Banken, die die geltende Mindestdeckungsanforderung nicht erfüllen (und bei denen deshalb der graduelle Abzug anwendbar würde), im Vergleich zum Basisszenario verringern. Jedoch würden bei allen Banken stets mit gleichem Maß gemessen, was die Vergleichbarkeit zwischen den Banken erhöht und gleiche Wettbewerbsbedingungen im gesamten Binnenmarkt fördert. Da

sich die Deckungsanforderung progressiv erhöhen würde, könnten mögliche Klippeneffekte, die durch hinausgezögerte Verluste mit potenziell gravierenden Auswirkungen auf das Eigenkapital der Banken ausgelöst werden könnten, vermieden werden. Durch die aufsichtsrechtliche Letztsicherung würden sich die Eigenkapitalanforderungen für NPE nicht erhöhen; ändern würde sich lediglich die Verteilung des Kapitalbedarfs zur Deckung von Verlusten aus NPE im Zeitverlauf (ohne dass die Gesamthöhe zunimmt). Langfristig wären die Auswirkungen auf die Banken vorteilhaft, da die Letztsicherung ein unhaltbares Auflaufen unzureichend gedeckter NPE vermeiden und so dazu beitragen würde, die Widerstandsfähigkeit der Banken in Stressphasen und wirtschaftlichen Krisenzeiten zu erhöhen, ihre Finanzierungs- und Verwaltungskosten zu senken und ihre Profitabilität zu schützen. Durch die aufsichtsrechtliche Letztsicherung würden sich die Eigenkapitalanforderungen für NPE nicht erhöhen, sondern sie würde lediglich dazu führen, dass sich der Kapitalbedarfs zur Deckung von Verlusten aus NPE im Zeitverlauf gleichmäßiger verteilt (ohne dass die Gesamthöhe zunimmt).

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

6 bis 8 Jahre nach Geltungsbeginn dieser Initiative (je nachdem, wann die endgültige Kalibrierung eine vollständige Deckung der NPL vorschreibt) wird die Kommission eine Bewertung vornehmen. Ziel dieser Bewertung wird es sein, unter anderem festzustellen, wie wirksam und effizient die in dieser Folgenabschätzung dargelegten Ziele mit der Maßnahme verwirklicht wurden und ob neue Maßnahmen oder Änderungen erforderlich sind.