



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 23. Februar 2021
(OR. en)

6378/21

EF 64
ECOFIN 159

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 62 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über eine mögliche Ausweitung des Rahmens des Puffers für die Verschuldungsquote auf A-SRI und über die Definition und die Berechnung der Gesamtrisikopositionsmessgröße, einschließlich der Behandlung der Zentralbankreserven

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 62 final.

Anl.: COM(2021) 62 final



Brüssel, den 16.2.2021
COM(2021) 62 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über eine mögliche Ausweitung des Rahmens des Puffers für die Verschuldungsquote
auf A-SRI und über die Definition und die Berechnung der
Gesamtrisikopositionsmessgröße, einschließlich der Behandlung der
Zentralbankreserven**

Rechtsgrundlage und Anwendungsbereich des Berichts

Gemäß Artikel 511 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 („Eigenmittelverordnung“ oder kurz „CRR“) in der durch die Verordnung (EU) 2019/876 geänderten Fassung (im Folgenden „CRR II“)¹ legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2020 einen Bericht über die Frage vor, ob

- (a) die Einführung eines Aufschlags auf die Verschuldungsquote für A-SRI^{2,3} angemessen ist und
- (b) die Definition und die Berechnung der Gesamtrisikopositionsmessgröße nach Artikel 429 Absatz 4 CRR, einschließlich der Behandlung der Zentralbankreserven, angemessen sind.

Die Kommission muss in diesem Bericht internationale Entwicklungen und auf internationaler Ebene vereinbarte Standards berücksichtigen und gegebenenfalls einen Gesetzgebungsvorschlag vorlegen.

Aufschlag auf die Verschuldungsquote für andere systemrelevante Institute

Die Anforderung an den Puffer der Verschuldungsquote für G-SRI wurde gemäß einer Vereinbarung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht („BCBS“) vom Dezember 2017 in das EU-Recht eingeführt.⁴ Bislang gibt es für die rund 160 Institute in der EU, die derzeit als A-SRI eingestuft sind, keine entsprechende Anforderung für den Puffer der Verschuldungsquote.⁵

Die Zweckmäßigkeit der Einführung des Puffers der Verschuldungsquote für A-SRI muss deshalb bewertet werden, weil mit der CRR II eine Anforderung an den Puffer der Verschuldungsquote für Institute eingeführt wurde, die als global systemrelevante Institute (G-SRI) eingestuft werden. In der EU gibt es derzeit acht G-SRI. Für diese Institute wird die Pufferanforderung auf 50 % ihrer risikobasierten G-SRI-Pufferquote⁶ festgelegt und sie gilt zusätzlich zu der zukünftigen Mindestanforderung an die Verschuldungsquote⁷ (Säule-1-

¹ Verordnung (EU) 2019/876 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 in Bezug auf die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, das Gegenparteiausfallrisiko, das Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien, Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Großkredite, Melde- und Offenlegungspflichten und der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 150 vom 7.6.2019, S. 1).

² A-SRI sind in Artikel 131 der Richtlinie 2013/36/EU („neue Bankenrichtlinie“ oder „CRD“) in der durch die Richtlinie (EU) 2019/878 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 geänderten Fassung (ABl. L 176 27.6.2019, S. 338) definiert.

³ Für Kreditinstitute gilt eine Mindestanforderung für die Höchstverschuldungsquote von 3 %, die am 28. Juni 2021 in Kraft tritt. Die Anforderung an die Verschuldungsquote zielt darauf ab, die Finanzstabilität zu wahren, indem sie als Letztsicherung bei risikobasierten Eigenmittelanforderungen dient und die Entstehung einer übermäßigen Verschuldung bei Konjunkturaufschwüngen begrenzt, und sie ergänzt die risikobasierten Eigenmittelanforderungen.

⁴ Siehe Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, S. 140–141.

⁵ Siehe <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/other-systemically-important-institutions-o-siis->

⁶ Siehe Artikel 92 Absatz 1a CRR.

⁷ Siehe Artikel 92 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 429a Absatz 7 CRR.

Anforderung) und zu der zusätzlichen Eigenmittelanforderung, um dem Risiko einer übermäßigen Verschuldung zu begegnen⁸ (Säule-2-Anforderung).

Gemäß der CRR II sollte der Puffer für die Verschuldungsquote für G-SRI ab dem 1. Januar 2022 gelten. Mit der Verordnung (EU) 2020/873 wurde der Geltungsbeginn des Puffers der Verschuldungsquote für G-SRI jedoch um ein Jahr auf den 1. Januar 2023 verschoben⁹, um die Fähigkeit der Institute zur sofortigen und wirksamen Reaktion auf die Auswirkungen von COVID-19 zu verbessern. Dies stand im Einklang mit dem geänderten Zeitplan für die Umsetzung, der von der Gruppe der Notenbankpräsidenten und Leiter der Aufsichtsbehörden, dem Aufsichtsgremium des BCBS, vereinbart wurde.¹⁰

Die CRR sieht zwei unterschiedliche Termine vor, bis zu denen die Kommission die Einführung einer Anforderung an den Puffer der Verschuldungsquote für A-SRI bewerten soll. Neben dem oben genannten Bericht, der Ende 2020 vorzulegen ist, kann eine solche Anforderung für A-SRI im Rahmen der umfassenden Überprüfung der Instrumente der Makroaufsicht im Bankensektor im Jahr 2022 gemäß Artikel 513 der CRR geprüft werden.¹¹ Diese Überprüfung ist bis zum 30. Juni 2022 fällig. Angesichts der Verschiebung des Geltungsbeginns des Puffers der Verschuldungsquote für G-SRI ist die Kommission der Auffassung, dass die Einführung einer zusätzlichen Anforderung an den Puffer der Verschuldungsquote für A-SRI eher im Rahmen des nach Artikel 513 CRR erforderlichen Berichts der Kommission zu bewerten sein sollte. Bei dieser Bewertung wird die Kommission berücksichtigen müssen, dass A-SRI eine heterogene Gruppe von Instituten sind, von denen einige in Bezug auf Größe und Tätigkeit mit G-SRI vergleichbar sind, während andere erheblich kleiner und stärker auf das Inland ausgerichtet sind. Aufgrund dieser Heterogenität der Institute der Gruppe der A-SRI ist sorgfältig zu prüfen, ob es angemessen ist, die Anforderung an den Puffer der Verschuldungsquote für G-SRI auf diese Gruppe auszuweiten.

Eine Ausweitung des Puffers der Verschuldungsquote kann in der Tat weitreichende Auswirkungen haben. Dies muss vor dem Hintergrund weiterer möglicher Änderungen des makroprudenziellen Rahmens für den Bankensektor gesehen werden, die insbesondere angesichts der Lehren aus der derzeitigen Krise für notwendig erachtet werden könnten. Daher ist es angemessener, die Ausweitung der Anforderung an den Puffer der Verschuldungsquote auf A-SRI im Rahmen der umfassenden Überprüfung der Instrumente der Makroaufsicht im Bankensektor im Jahr 2022 in Betracht zu ziehen.

⁸ Siehe Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a CRD.

⁹ Siehe Erwägungsgrund 17 und Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2020/873 (ABl. L 204 vom 26.6.2020, S. 4).

¹⁰ Siehe Pressemitteilung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht: „Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19“ vom 27. März 2020, verfügbar unter: <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

¹¹ Siehe Artikel 513 Absatz 1 Buchstabe e CRR, wonach die Kommission zu beurteilen hat, ob die in Artikel 92 Absatz 1a CRR genannte Anforderung an den Puffer der Verschuldungsquote auf andere systemrelevante Institute als G-SRI ausgeweitet werden sollte, ob ihre Kalibrierung sich von der Kalibrierung für G-SRI unterscheiden sollte und ob ihre Kalibrierung von dem Ausmaß der Systemrelevanz des Instituts abhängen sollte.

Definition und Berechnung der Gesamtrisikopositionsmessgröße

Mit der CRR II wurde die Berechnung der Verschuldungsquote geändert¹², um den europäischen Rahmen an den überarbeiteten internationalen Standard anzupassen, der im Basel-III-Reformpaket für die Zeit nach der Krise von 2017 enthalten ist. Diese Änderungen wurden unter anderem eingeführt, um auf internationaler Ebene gleiche Wettbewerbsbedingungen für innerhalb der Union niedergelassene, jedoch auch außerhalb der Union tätige Institute sicherzustellen und zu gewährleisten.¹³

Seit der Annahme der CRR II hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht einen spezifischen Aspekt seines Rahmens für die Verschuldungsquote weiter überarbeitet. Um die Erbringung von Clearingdiensten für Kunden zu erleichtern, wurde im Juni 2019 die **Behandlung von kundengeclearten Derivaten** für die Zwecke der Verschuldungsquote geändert.¹⁴ Nach den überarbeiteten Vorschriften wird die Behandlung dieser Derivate im Allgemeinen an die im Rahmen des risikobasierten Ansatzes für das Gegenparteiausfallrisiko (SA-CCR) vorgesehene Behandlung angeglichen. Die Änderung ermöglicht es den Instituten, den Wiedereindeckungsaufwand und das potenzielle künftige Risiko bei kundengeclearten Derivaten durch Barmittel und unbare Formen getrennter Ersteinschusszahlungen und Barnachsüsse und unbare Nachschüsse, die sie von einem Kunden erhalten haben, auszugleichen.

Die Marktteilnehmer haben die frühere Behandlung von kundengeclearten Derivaten mit der zunehmenden Konzentration im Bereich der Erbringung von Clearingdiensten verknüpft.¹⁵ Daher wird eine Überarbeitung als wesentlich erachtet, da sie die Institute davon abschreckt, Clearingdienste für Kunden anzubieten, indem sie ihre variablen Kosten senken, ohne dass dies wesentliche Auswirkungen auf ihre allgemeine Widerstandsfähigkeit hat. Die Änderung sollte die Erbringung von Clearingdiensten erleichtern, was im Einklang mit dem Ziel der nach der weltweiten Finanzkrise durchgeführten Reformen steht, nämlich Anreize für das zentrale Clearing von außerbörslich gehandelten Derivaten zu schaffen.

Die überarbeitete Bestimmung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht für das Kundenclearing wird ab dem 1. Januar 2023 gelten. Im Gegensatz zur Behandlung durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht dürfen nach dem überarbeiteten europäischen Rahmen für die Verschuldungsquote, der am 28. Juni 2021 in Kraft tritt, nach wie vor keine unbaren Nachschüsse zum Ausgleich des Wiedereindeckungsaufwands verwendet werden.¹⁶ Um den europäischen Instituten den gleichen Anreiz zu bieten, Clearingdienste für Kunden anzubieten, und um international gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, sollte die Behandlung von kundengeclearten Derivaten im Rahmen der CRR an den überarbeiteten internationalen Standard angeglichen werden. Um eine rechtzeitige Angleichung zu gewährleisten, beabsichtigt

¹² Siehe Artikel 1 Nummer 117 CRR II.

¹³ Siehe Erwägungsgrund 8 CRR II.

¹⁴ Siehe Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2019): Leverage ratio treatment of client cleared derivatives, Juni 2019, verfügbar unter: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d467.pdf>

¹⁵ Siehe BCBS, CPMI, FSB und IOSCO (2018): Incentives to centrally clear over-the-counter (OTC) derivatives: A post-implementation evaluation of the effects of the G20 financial regulatory reforms, November 2018, verfügbar unter: www.bis.org/publ/othp29.pdf

¹⁶ Siehe Artikel 429c Absatz 3 CRR.

die Kommission, die Überarbeitung in den anstehenden Legislativvorschlag aufzunehmen, mit dem die endgültigen Elemente der Basel-III-Reform umgesetzt werden sollen.

Wie zu Beginn dieses Berichts dargelegt, ist die Kommission gemäß Artikel 511 CRR auch verpflichtet, über die Angemessenheit **der Behandlung der Zentralbankreserven** für die Zwecke der Verschuldungsquote Bericht zu erstatten. Auf der Grundlage des 2017 überarbeiteten Basler Standards¹⁷ wurde mit der CRR II ein Ermessensspielraum in den europäischen Rahmen für die Verschuldungsquote aufgenommen, der es ermöglicht, bestimmte Risikopositionen gegenüber Zentralbanken unter außergewöhnlichen Umständen vorübergehend aus der Gesamtrisikopositionsmessgröße eines Instituts auszuschließen¹⁸. Zweck dieses Ermessens ist es, die wirksame Transmission geldpolitischer Maßnahmen zu erleichtern. Nach dem ursprünglichen Ausgleichsmechanismus der CRR II mussten etwaige Auswirkungen des Ausschlusses von Zentralbankreserven durch eine streng verhältnismäßige Erhöhung der individuellen Anforderung an die Verschuldungsquote eines Instituts vollständig neutralisiert werden.

Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass ein solcher Ausgleichsmechanismus zu restriktiv gewesen wäre und dass seine Anwendung eine wirksame Transmission der Geldpolitik nicht erleichtert hätte. Da der Ausschluss von Zentralbankreserven durch eine Erhöhung der Anforderung an die Verschuldungsquote vollständig neutralisiert worden wäre, wären die Institute in Bezug auf den Umfang der Erhöhung ihrer Zentralbankreserven eingeschränkt worden. Dies wiederum hätte Institute davon abhalten können, in einer Stresssituation Zentralbankliquiditätsfazilitäten im erforderlichen Umfang in Anspruch zu nehmen, was die wirksame Transmission geldpolitischer Maßnahmen behindert hätte. Angesichts ihres begrenzten Spielraums zur Kontrolle des Umfangs der Zentralbankreserven während einer Krise¹⁹ hätten Institute gezwungen sein können, ihren Fremdkapitalanteil durch den Verkauf von Vermögenswerten oder eine Verringerung des Umfangs der Kreditvergabe an die Realwirtschaft oder beides zu verringern.

In Anbetracht dieser Erkenntnisse und auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission vom 28. April 2020²⁰ wurde die Behandlung der Zentralbankreserven von den Mitgesetzgebern überarbeitet²¹. Gemäß dieser überarbeiteten Behandlung wird die individuelle Anforderung an

¹⁷ Siehe Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, S. 144.

¹⁸ Siehe Artikel 429a Absatz 1 Buchstabe n und Absätze 5 bis 7 CRR in der durch die CRR II geänderten Fassung.

¹⁹ In diesem Zusammenhang wies die Europäische Zentralbank darauf hin, „(...) dass eine Erhöhung der Zentralbankliquidität infolge der Durchführung der Geldpolitik zu einer Erhöhung des vom Bankensystem gehaltenen Volumens an Reserven führen wird, wie dies bei den unlängst bekannt gegebenen geldpolitischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise der Fall ist. Während einzelne Kreditinstitute diese Reserven umschichten können, wird das Bankensystem das Halten dieser zusätzlichen Reserven und die damit einhergehende Erhöhung der Gesamtrisikopositionsmessgröße in Bezug auf die Verschuldungsquote nicht vermeiden können.“, Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 20. Mai 2020 zu Änderungen am aufsichtsrechtlichen Rahmen der Union infolge der COVID-19-Pandemie (CON/2020/16) 2020/C 180/04, ABl. C 180 vom 29.5.2020, S. 4.

²⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2019/876 aufgrund von Anpassungen infolge der COVID-19-Pandemie, 28. April 2020, COM(2020) 310 final, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020PC0310>

²¹ Siehe Erwägungsgrund 9 und Artikel 1 Nummer 4 der Verordnung (EU) Nr. 2020/873.

die Verschuldungsquote eines Instituts, das von seinem Ermessen Gebrauch macht, nur einmal angepasst, nämlich zu dem Zeitpunkt, zu dem es dieses Ermessen ausübt. Die Anpassung basiert auf dem Durchschnittswert der anrechenbaren Zentralbankreserven des Instituts und seiner Gesamtrisikopositionsmessgröße zu dem Zeitpunkt, der als Beginn der außergewöhnlichen Umstände betrachtet wird. Die angepasste Verschuldungsquote gilt für den gesamten Zeitraum, in dem der Ermessensspielraum ausgeübt wird, und bleibt in dieser Zeit anders als beim früheren Ausgleichsmechanismus unverändert.

Die oben genannte Überarbeitung, die – wie im ursprünglichen Zeitplan der CRR II vorgesehen – ebenfalls am 28. Juni 2021 in Kraft treten wird, dürfte die Wirksamkeit des Ermessensspielraums erhöhen und den zuständigen Behörden mehr Flexibilität bieten, um bei möglichen künftigen Schocks und Krisen angemessen und gezielt handeln zu können. Um zu gewährleisten, dass dieser Ermessensspielraum während der derzeitigen COVID-19-Pandemie und bis zur Anwendbarkeit der überarbeiteten Behandlung verfügbar ist, wurde außerdem ein Übergangsspielraum für den vorübergehenden Ausschluss bestimmter Zentralbankreserven in den europäischen Rahmen für die Verschuldungsquote eingeführt.²²

Schlussfolgerung

Die Kommission hält es im derzeitigen Kontext nicht für angemessen, einen Aufschlag auf die Verschuldungsquote für andere systemrelevante Institute (A-SRI) einzuführen. Diese Frage sollte im Rahmen der umfassenden Überprüfung der Instrumente der Makroaufsicht im Bankensektor bis zum 30. Juni 2022 gemäß Artikel 513 CRR geprüft werden.

Die Kommission hält es für angemessen, die Berechnung der Gesamtrisikopositionsmessgröße nach Artikel 429 Absatz 4 CRR anzupassen, um die Behandlung kundengeclearter Derivate in Einklang mit international vereinbarten Standards zu bringen.

Der Gesetzgeber hat die Behandlung der Zentralbankreserven bereits im Rahmen der Verordnung (EU) 2020/873 überarbeitet. In Ermangelung weiterer internationaler Entwicklungen bei der Behandlung der Zentralbankreserven und angesichts dieser jüngsten Überarbeitung hält die Kommission keine weiteren Änderungen für erforderlich.

²² Siehe Artikel 500b CRR.